

## Atelier 1 – Table ronde n° 3

### « Les embardées parlementaires »

## L'élection marathon d'un président d'assemblée, un phénomène d'un autre temps ?

Mohesh BALNATH

Docteur en droit public qualifié aux fonctions de maître de conférences, EDPL – Lyon-3

« La Chambre empêtrée dans une crise sans précédent depuis un siècle »<sup>1</sup>. C'est en ces termes que la presse américaine évoque la dernière élection du Président de la Chambre des représentants des États-Unis. En effet, de manière singulière, le républicain Kevin McCarthy fut élu le 7 janvier 2023 président de cette assemblée au terme du quinzième tour d'un scrutin étalé sur cinq jours<sup>2</sup>.

Il avait déclaré sa candidature aux républicains le 9 novembre 2022, lorsque fut connu l'essentiel des résultats des *midterms*, au demeurant décevants pour son parti, dès lors que les démocrates consolidaient leur majorité au Sénat et que les républicains n'obtinrent finalement qu'une faible majorité constituée de 222 membres, soit une quinzaine de sièges de moins que prévu. La candidature de Kevin McCarthy fut approuvée le 15 novembre en réunion de majorité à la Chambre, par 188 voix contre 31 au représentant ultraconservateur de l'Arizona Andy Biggs.

Lors de l'élection en séance en janvier 2023, qui eut lieu sous la présidence du secrétaire général de la Chambre, et non du doyen de l'assemblée, d'où une pratique dont nous ne sommes pas coutumiers dans nos contrées européennes, il appartenait à Kevin McCarthy de réunir la majorité absolue des suffrages exprimés<sup>3</sup>. Cette majorité s'établissait à 218 voix, étant donné que seul un des 435 sièges de la Chambre était vacant, ce au titre du décès récent d'un représentant de la Virginie.

---

<sup>1</sup> Catie EDMONSON, « A crisis last seen one century ago grips the House », *The New York Times*, 5 jan. 2023.

<sup>2</sup> Trois tours de scrutin eurent lieu à la fois le mardi 3 janvier et le mercredi 4. Cinq tours de scrutin furent organisés le jeudi 5, contre trois tours le vendredi 6 et un tour le samedi 7.

<sup>3</sup> La règle procède de l'usage : « *Because the election of the Speaker typically takes place before the House adopts its rules of procedure, the election process is defined by precedent and practice rather than by any formal rule* » (Valerie HEITSHUSEN, *The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative*, Congressional Research Service, rapport n° 97-780, 16 mai 2017, p. 1). Trad. par nos soins : « Parce que l'élection du Président a habituellement lieu avant que la Chambre n'adopte son règlement intérieur, la procédure électorale est déterminée par les précédents et l'usage bien plutôt que par une quelconque règle formalisée ».

S'il pouvait compter sur les voix des 156 membres du *Republican Study Committee*, Kevin McCarthy a dû s'employer afin de convaincre les 53 membres du *Freedom Caucus*, aile radicale de la majorité, et les 13 divers droite. Lors des onze premiers tours de scrutin, il n'a pas récolté plus de 203 voix, tandis que le démocrate Hakeem Jeffries disposait des 212 voix de son camp.

L'insoumission de la frange ultraconservatrice des républicains commença alors d'être contenue, Kevin McCarthy recueillant progressivement davantage de suffrages que son adversaire démocrate. Heureusement pour l'intéressé et de manière plutôt courante au vu des dernières élections à la présidence de la Chambre, le seuil requis pour l'élection fut abaissé, du fait que six membres issus du parti républicain s'étaient uniquement déclarés « présents » lors du vote, ce qui équivalait à une abstention. L'élection fut donc acquise à Kevin McCarthy avec 216 voix.

Ce parcours tumultueux trouve en partie sa source dans les réserves que les représentants pouvaient avoir à l'égard de la personne de McCarthy. Prodiges de la politique ayant inspiré le personnage de Frank Underwood dans la série *House of Cards*, il était, tout comme l'acteur qui incarne son avatar, tombé en disgrâce, notamment lorsqu'il fit campagne en 2015 pour succéder à John Boehner. En effet, Kevin McCarthy avait été conduit à retirer sa candidature, alors même qu'il bénéficiait, malgré sa courte expérience de neuf ans au sein de la Chambre, du soutien de John Boehner. Le retrait de cette première candidature s'imposa à la lumière des conséquences désastreuses qu'eurent alors au sein de la Chambre, d'une part l'évocation, le lendemain de l'annonce de la candidature, des motifs purement partisans qui avaient présidé à la constitution de la commission d'enquête sur l'attaque de Benghazi en 2012, d'autre part et surtout la rumeur d'une relation extraconjugale avec un autre membre de la Chambre. Kevin McCarthy avait également échoué à l'époque à convaincre les membres dissidents de sa majorité provenant du *Tea Party*.

Le fait que cette première candidature fut laborieuse ne suffit pas à expliquer la multiplicité des tours de scrutin en 2023. En effet, une certaine politique réglementaire des travaux de la chambre aurait pu permettre d'écartier le risque d'une élection marathon. En France, jamais modifiée sous la Cinquième République, l'élection du Président de chacune des deux assemblées parlementaires françaises prend nécessairement fin au troisième tour de scrutin, au profit de celui des candidats qui a recueilli la majorité relative des suffrages exprimés, sinon du plus âgé d'entre eux<sup>4</sup>. Cette règle pourrait être considéré comme un des linéaments anciens de la forme républicaine du gouvernement, dans la mesure où, depuis la Révolution, seuls les régimes impériaux et

---

<sup>4</sup> Aujourd'hui, v. art. 9 RAN et art. 2 RS.

monarchistes ont privilégié un autre principe, à savoir la nomination par le chef d'État du président de la chambre basse, éventuellement sur présentation par cette dernière de plusieurs candidats <sup>5</sup>.

Est-ce à dire que la Chambre des représentants des États-Unis a utilisé une procédure parlementaire arriérée, d'autant qu'elle a dû souffrir que soient retardées la prestation de serment des membres élus de la Chambre des représentants et la détermination de la composition des commissions parlementaires ?

En réalité, cette assemblée a procédé à des choix particuliers qui l'inscrivent dans sa propre temporalité et justifient l'institution d'équilibres procéduraux originaux. Ainsi, il apparaît que l'absence de limitation du nombre de tours de scrutin lors de l'élection du Président de la Chambre des représentants vise à assurer la légitimité de l'élu dans le cadre d'un processus potentiellement ouvert de candidatures (I). Du reste, l'adoption du scrutin public tend à renforcer, dans cette assemblée parlementaire, la probabilité d'une guerre de position entre les principaux prétendants à la fonction suprême (II).

### **I. Le spectre de l'élection marathon comme compensation du libre choix du candidat**

Lors du scrutin en vue de l'élection du président de la Chambre des représentants des États-Unis, les membres de cette assemblée peuvent présenter la candidature d'un tiers. En effet, la Constitution américaine <sup>6</sup> prévoit uniquement que cette assemblée désigne elle-même son président. Le dépôt des candidatures n'est donc encadré que par l'usage <sup>7</sup>. En particulier, lors de l'élection de janvier 2023, après avoir simplement voté pour lui au septième et huitième tours de scrutin, le représentant de la Floride proche du *Freedom Caucus* Matt Gaetz se décida à proposer officiellement la candidature de Donald Trump, en exprimant publiquement son soutien à cette dernière. L'initiative est isolée, car seul Matt Gaetz, qui s'entretenait déjà en 2021 avec l'ancien président dans la perspective de l'élection du président de la Chambre, a voté pour lui. Ceci peut surprendre si l'on considère que l'ombre de Donald Trump, avait plané sur les *midterms*, du fait de son appui financier à de nombreux candidats et de son soutien à Kevin McCarthy le 8 novembre

---

<sup>5</sup> Le sénatus-consulte du 28 frimaire an XII prévoyait la présentation de candidats, au contraire de l'art. 43 de la Constitution du 14 janvier 1852 (Eugène PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 2<sup>e</sup> éd., 1902, p. 454-455).

<sup>6</sup> Art. 1<sup>er</sup> sect. 2 al. 5 de la Constitution américaine.

<sup>7</sup> Bernard CHARPIN, « La désignation des présidents des assemblées parlementaires », *Informations constitutionnelles et parlementaires* n° 157, 1989, p. 170 : « partout des coutumes [...] régissent très étroitement ce sujet ».

dans la course à la présidence de la Chambre des représentants. La surprise s'efface devant l'évidence : Donald Trump est aujourd'hui en campagne pour la présidentielle de 2024.

Se perpétue donc cet usage qui veut que les présidents de la Chambre en soient systématiquement membres. De la même façon et en toute logique, celui qui accède au fauteuil présidentiel est tenu d'y renoncer si son mandat de représentant arrive à son terme <sup>8</sup>.

La souplesse des modalités d'enregistrement d'une candidature à la présidence de la Chambre des représentants tient au fait que le simple vote d'un représentant suffise à ce que l'individu nommé soit candidat. Cette configuration a paru appeler, en contrepartie, l'établissement de conditions restrictives de succès, propres à garantir la légitimité du Président. À cet égard, une élection à la seule majorité relative ou, pire, au bénéfice de l'âge ne pouvait convenir. Pour autant, le choix réglementaire de la Chambre des représentants en la matière ne lui porte que rarement préjudice. Ainsi, hormis ce 118<sup>e</sup> Congrès, il ne fut nécessaire de procéder à plus d'un tour de scrutin, lors de l'élection présidentielle au sein de la Chambre, qu'à quatorze reprises, dont la dernière remontait à l'élection de 1923 et ses neuf tours de scrutin. Le spectre de l'élection marathon ne prend donc que rarement forme tangible.

## **II. La réalité de l'élection marathon comme conséquence du scrutin public**

L'élection marathon peut devenir un problème difficilement soluble lorsque l'absence de limitation du nombre de tours de scrutin se conjugue avec la nécessité de l'adoption du scrutin public.

Cette modalité de vote qui prévaut à la Chambre des représentants depuis 1939 exacerbe les inimitiés partisans. Au sein de cette assemblée, le Président est l'homme d'un parti et, s'il n'est pas certain que le mode de scrutin employé pour son élection soit la cause d'un tel phénomène, à n'en pas douter il le conforte. À ce titre, cette chambre rompt avec le plus grand nombre des parlements <sup>9</sup>, lesquels pratiquent le scrutin secret, seul de nature à faire naître l'apparence d'impartialité du président, qu'il appartiendra à ce dernier d'entretenir <sup>10</sup>. Cela dit, au début du XX<sup>e</sup> siècle <sup>11</sup>, le scrutin public fut envisagé en France pour l'élection du président de la Chambre des

---

<sup>8</sup> William Holmes Brown, Charles W. Johnson, *House practice: a Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House, United States Government*, Washington, 2003, p. 638.

<sup>9</sup> Michel AMELLER (dir.), *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, préf. André de Blonay et Guiseppa Codacci-Pisanelli, 2<sup>e</sup> éd., Union interparlementaire, PUF, Paris, 1966, p. 87-88.

<sup>10</sup> Sir Ivor JENNINGS, *Parliament*, 2<sup>e</sup> éd., Cambridge University Press, 1957, p. 65-66.

<sup>11</sup> *JO Documents Ch. des députés*, session ordinaire de 1905, annexe n° 2226 au procès-verbal de la séance du 2 février 1905, p. 47 s'agissant de la résolution et session extraordinaire de 1905, annexe n° 2805 au procès-verbal de la 2<sup>e</sup> séance du 1<sup>er</sup> décembre 1905, p. 115 s'agissant du rapport ; pour une vigoureuse critique, v. Joseph Delpech, « À propos du mode d'élection à la présidence de la Chambre des députés », *RDP*, 1906, p. 5.

députés et même pratiqué deux ans durant sous la III<sup>e</sup> République. Une réforme du Règlement advint en ce sens en 1924<sup>12</sup>, malgré le réquisitoire marquant de Léon Bérard<sup>13</sup>. Elle constituait une machination des opposants à une candidature de Raoul Péret à la présidence de la Chambre des députés. L'intéressé fut d'ailleurs élu en 1926 pour succéder à Édouard Herriot, à la suite du rétablissement du scrutin secret<sup>14</sup>.

Le scrutin public formalise les dettes politiques lors de l'élection à la présidence de la Chambre. Du fait de ces dettes, les premiers temps de la présidence ressemblent moins aux cent premiers jours glorieux de Franklin Delano Roosevelt<sup>15</sup> ou à la stratégie des « cent premières heures de débat » de Nancy Pelosi<sup>16</sup> qu'aux Cent-jours d'effacement de Louis XVIII<sup>17</sup>. Ainsi, les membres du *Freedom Caucus* ont paru dicter les premiers temps de la présidence de Kevin McCarthy. Dans la droite ligne des conditions qu'ils avaient posées dès novembre 2022 à un vote en faveur de la candidature de futur président de la Chambre, ils ont immédiatement obtenu que la réforme du règlement de la Chambre adoptée le 9 janvier 2023 consacre le ralentissement de la procédure législative par l'allongement de la durée de la discussion des textes et enregistre une rénovation de la procédure de délibération budgétaire de nature à fragiliser le maintien de crédits précédemment votés, afin que les crédits destinés à l'aide aux ukrainiens bénéficient à la politique intérieure. À plus long terme, ces élus ultraconservateurs espèrent une meilleure représentation des différentes tendances du parti républicain en commission, notamment dans la commission chargée du règlement de la Chambre, et la mise en place d'une enquête sur le Président Biden dans la perspective du déclenchement d'une procédure de destitution à son encontre.

Les dettes politiques que le président de la Chambre contracte pour mettre fin à la guerre de positions provoquée par le scrutin public peuvent constituer autant de chaînes qui peuvent conduire à écourter l'exercice des fonctions présidentielles. En effet, ces dernières peuvent être attribuées de manière anticipée par la Chambre non pas seulement à l'occasion du décès ou de la démission de leur titulaire. Ainsi, la Chambre peut théoriquement destituer son président en

---

<sup>12</sup> *JO Documents Ch. des députés*, session extraordinaire de 1924, annexe n° 708 au procès-verbal de la 1<sup>ère</sup> séance du 21 novembre 1924, p. 142 s'agissant de la résolution et annexe n° 782 au procès-verbal de la 2<sup>e</sup> séance du 28 novembre 1924, p. 211 s'agissant du rapport ; *JO Débats Ch. des députés*, 2<sup>e</sup> séance du 19 décembre 1924, p. 4675.

<sup>13</sup> *JO Débats Ch. des députés*, 2<sup>e</sup> séance du 19 décembre 1924, p. 4665.

<sup>14</sup> *JO Débats Ch. des députés*, séance du 20 juillet 1926, p. 2999-3005.

<sup>15</sup> Intervention à la radio du Président Franklin Delano Roosevelt le 25 juillet 1933.

<sup>16</sup> Kasie HUNT, « House Democrats Beat 100-hour Clock », dépêche de *The Associated Press*, 19 jan. 2007.

<sup>17</sup> Le préfet de la Seine, Chabrol de Volvic, s'adressait en ces termes à Louis XVIII arrivant à la barrière Saint-Denis, pour retrouver le 8 juillet 1815 le trône qu'il avait quitté le 20 mars : « Sire, cent jours se sont écoulés depuis le moment fatal où Votre Majesté, forcée de s'arracher aux affections les plus chères, quitta sa capitale au milieu des larmes et des lamentations publiques » (*Journal des débats politiques et littéraires*, 10 juillet 1815, p. 1).

exercice par le vote d'une résolution déclarant la charge vacante<sup>18</sup>, cependant qu'une telle procédure n'a jamais abouti. Cela étant, les membres du *Freedom caucus* ont également obtenu que le règlement de la Chambre permette à un représentant de demander un vote de défiance du Président de la chambre. Depuis lors, ils ne cessent de suspendre cette épée de Damoclès. En particulier, les membres du *Freedom caucus* attendaient beaucoup de l'examen crucial du projet de loi relatif à la gestion de la dette de l'État fédéral, lequel était exposé à un risque de faillite. Ils voyaient là une occasion d'obtenir la destitution de Kevin McCarthy, si d'aventure un projet de loi aussi essentiel n'était pas adopté. Pour l'heure, Kevin McCarthy a su vaincre ses détracteurs<sup>19</sup>. Il ressort de cette situation en position de force, évitant ainsi le joug des ultra-conservateurs.

Ainsi, si le mode d'élection du Président de la Chambre des représentants des États-Unis tend à exposer l'heureux élu aux revendications des faiseurs de rois, ce dernier n'est pas pour autant pieds et poings liés. Il est cependant tenu d'exercer ses fonctions en ayant « sous les yeux la double liste de ses partisans et de ses adversaires »<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> *Jefferson's Manual of Parliamentary Practice, United States House of Representatives*, 2023, sect. IX. La destitution est prévue par de nombreux parlements (Georges BERGOUIGNOUS, *La présidence des assemblées parlementaires nationales : étude comparative mondiale*, Union interparlementaire, Genève, 1997, p. 36).

<sup>19</sup> Natalie ANDREWS, « Debt-ceiling deal makes it, Kevin McCarthy 3, detractors 0; House speaker racks up another political win, but GOP critics could still mount a challenge to his leadership », *The Wall Street Journal Online*, 2 juin 2023.

<sup>20</sup> Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz 1933, Réimpr. Éditions Panthéon-Assas 2004, p. 527. Sans viser en particulier les États-Unis, les auteurs faisaient valoir ici le principal désavantage qui naît de l'élection du président d'une assemblée parlementaire au scrutin public.