

LA RÉFORME
DE LA CHAMBRE DES LORDS *

LA CRÉATION DE LA CHAMBRE DES LORDS, seconde chambre du Parlement britannique, a précédé le développement des conceptions modernes de démocratie et de représentation. L'apparition d'un électorat de masse a produit un déplacement du pouvoir entre les deux chambres, mais elle n'a pas mené à la suppression d'une chambre non élue, fondée, durant plusieurs centaines d'années, sur le principe de l'héritage, le droit d'y siéger étant transmis du père au fils aîné. La Chambre des Lords est subordonnée, politiquement et légalement, à la Chambre des Communes élue, mais elle n'en reste pas moins une instance parlementaire susceptible d'influencer le processus législatif. Si elle a été l'objet d'une réforme radicale sous le gouvernement travailliste élu en 1997, elle demeure à ce jour une chambre non élue.

39

CRÉATION ET ÉVOLUTION
DE LA CHAMBRE DES LORDS

La Chambre des Lords trouve son origine dans la cour royale des XII^e et XIII^e siècles, convoquée par le roi pour contribuer à la formulation de la loi et donner son avis avant la levée des impôts. La cour comprenait les responsables de l'Église et les Lords les plus influents du royaume (les barons). Si un baron avait assisté régulièrement aux sessions, il devint coutumier de convoquer son héritier après sa mort. La cour en vint ainsi à être composée de membres qui y siégeaient par la simple vertu d'être les fils de leurs pères, et non de leur plein droit en tant que vassaux du roi.

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

Au cours du XIII^e siècle, le roi appela à sa cour certains chevaliers des comtés et des bourgeois. Ils furent convoqués pour accorder des revenus supplémentaires au roi, et leur présence renforça le droit de celui-ci à lever l'impôt. Ils furent convoqués à nouveau par la suite, mais de façon irrégulière, et c'est ainsi que se développa ce que nous appelons désormais un parlement. Au cours du XIV^e siècle, les hommes d'Église et les barons commencèrent à se réunir à part des chevaliers et des bourgeois et deux assemblées se développèrent qui allaient devenir par la suite la Chambre des Lords et la Chambre des Communes.

40 Formellement, les deux assemblées étaient égales, mais le principe que les Communes auraient la responsabilité d'initier les lois fiscales fut rapidement concédé. Cela mis à part, la Chambre des Lords était une assemblée puissante. Elle fut abolie en 1649, sous le protectorat d'Oliver Cromwell, mais fut restaurée en 1660. Les membres de la Chambre des Lords exerçaient souvent une très grande influence sur le roi et, fréquemment aussi, sur la Chambre des Communes. Avant la réforme du suffrage au XIX^e siècle, de nombreux sièges de la Chambre des Communes étaient contrôlés, à travers un système de patronage, par des membres importants de la Chambre des Lords.

Les revendications en faveur d'un élargissement du droit de vote au XIX^e siècle menèrent à l'adoption de la grande loi de réforme de 1832. Cette loi et les réformes suivantes du droit de vote et du découpage des circonscriptions électorales affaiblirent l'emprise de l'aristocratie sur la Chambre des Communes et permirent d'établir la suprématie politique de cette dernière. Il devint de plus en plus difficile pour la chambre non élue de contester la chambre élue. Comme le remarqua Lord Shaftesbury lors du vote de la loi de réforme de 1867, la Chambre des Lords pourrait peut-être se permettre de rejeter une mesure particulièrement injuste ou coercitive, mais elle ne pourrait pas le faire de façon répétée. « On entendrait dire : "C'est le peuple qui doit gouverner et non un groupe de pairs héréditaires qu'il n'a pas choisi"¹. » Cependant, même s'il leur était difficile de s'opposer à la chambre élue, les Lords tentèrent souvent de le faire. A partir de la fin du XVIII^e siècle, la Chambre des Lords fut dominée par des pairs conservateurs et elle rejeta une série de projets de loi introduits par des gouvernements libéraux. Ce fut le cas à la fin du XIX^e siècle et au cours des premières années du XX^e siècle. En 1909, la

1. Cité par Philip Norton, *The Commons in Perspective*, Oxford, Martin Robertson, 1981, p. 21.

Chambre des Lords rejeta le budget, et le gouvernement libéral introduisit alors une loi parlementaire visant à limiter les pouvoirs de la seconde chambre. La loi fut votée après de longs débats et la Chambre des Lords s'y rallia finalement, après avoir été informée que le roi allait créer suffisamment de nouveaux pairs libéraux pour en garantir le vote si elle était rejetée. La loi parlementaire de 1911 établit que la Chambre des Lords pouvait différer le vote de lois non financières durant deux sessions seulement (en fait deux ans), et que les projets de lois de finance (concernant exclusivement des questions d'argent et certifiés comme tels par le président de la Chambre des Communes) seraient adoptés un mois après avoir quitté la Chambre des Communes, qu'ils aient été ou non approuvés par les Lords. La loi parlementaire de 1949 ramena le veto suspensif pour les lois non financières de deux ans à un an.

La Chambre des Lords devint ainsi formellement subordonnée aux Communes. Sa composition n'avait pas été modifiée, mais ses pouvoirs étaient désormais très limités. Au cours de la première moitié du XX^e siècle, son importance politique déclina. Au milieu du siècle, elle ne se réunissait que trois jours par semaine, pour des séances très courtes, et avec un très petit nombre de participants. Dans les années 1940, la chambre comptait 800 membres, mais une centaine d'entre eux seulement participaient régulièrement à ses travaux. Elle n'attirait guère l'attention au-delà du cercle de ceux qui souhaitaient la réformer.

Le nombre de projets de réforme de la Chambre des Lords dépasse largement le nombre de réformes effectivement introduites. Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, deux réformes majeures ont été appliquées : la première a augmenté le nombre de ses membres par la création de pairies à vie ; la seconde a réduit le nombre de ses membres en supprimant la plupart des pairies héréditaires.

LES PAIRS À VIE

Au cours de la première moitié du XX^e siècle, il se révéla assez difficile de recruter de nouveaux membres à la Chambre des Lords. Bien que les conservateurs et certains libéraux fussent d'accord pour accepter la création de pairies héréditaires, les travaillistes étaient souvent réticents, car ces dernières allaient à l'encontre de leurs convictions politiques. Cette hostilité des politiciens travaillistes à l'égard de la Chambre des Lords a suscité de nombreux problèmes, en particulier sous les gouvernements travaillistes, dans la mesure où très peu de leurs partisans y siégeaient.

En 1958, le gouvernement conservateur introduisit un projet de loi visant à créer des pairies à vie. Les détenteurs conserveraient leur titre et leur siège à la Chambre des Lords toute leur vie, mais ni ce titre ni ce siège ne pourrait être transmis à leurs descendants. Cette mesure visait à renforcer la Chambre des Lords en élargissant sa composition, la rendant ainsi plus acceptable par ceux qui n'aimaient pas le principe de la pairie héréditaire. Elle avait aussi l'avantage d'offrir une plus grande flexibilité dans la création des pairies, dans la mesure où l'octroi de pairies à vie n'avait pas sur la composition de la chambre les effets à long terme des pairies héréditaires.

42 Le parti travailliste s'opposa au projet de loi de 1958 car il ne souhaitait pas renforcer la Chambre des Lords, mais, une fois la loi votée, il en accepta les conséquences. En effet, par la suite, les Premiers ministres travaillistes firent largement usage de leur pouvoir de nommer des pairs à vie. L'octroi de ces pairies devint en fait le principal moyen de faire entrer de nouveaux membres à la Chambre des Lords. Mais ils ne créèrent pas de pairs héréditaires et, parmi les Premiers ministres conservateurs, après 1970, seule Margaret Thatcher créa trois pairies héréditaires.

Le résultat de cette réforme fut de faire de la Chambre des Lords une assemblée plus active et politiquement plus légitime. On assista à une hausse notable de la participation, et les séances s'allongèrent. Elle se mit à examiner de façon plus minutieuse les propositions de loi et, dans les années 1970, elle commença à avoir plus souvent recours au travail en commission. Elle se forgea une solide réputation sur ce plan lors de l'examen des projets de loi concernant l'Europe et sur les questions relatives à la science et aux technologies. Grâce aux pairies à vie, de nombreuses personnalités de premier plan dans différents domaines – les sciences, les arts, le mouvement syndical, l'université, la diplomatie, la fonction publique, la religion et l'armée – sont entrées à la Chambre des Lords et ont contribué à en faire une assemblée expérimentée et compétente. Même si leur nombre s'est accru au cours des années, les pairs à vie restaient minoritaires par rapport aux pairs héréditaires, mais ils étaient cependant beaucoup plus actifs dans les travaux de la chambre.

A la fin du siècle, la Chambre des Lords était réputée pour sa compétence dans certains domaines et, dans une certaine mesure, pour son indépendance. Même si les conservateurs y étaient majoritaires, le vote des pairs conservateurs n'était pas toujours acquis au gouvernement de leur parti. Plus important peut-être, il existait un groupe de pairs – assis sur des bancs en traverse dans la chambre et appelés *crossbenchers* – qui

n'avaient pas déclaré d'affiliation politique et qui pouvaient, à l'occasion, décider du résultat d'un vote.

L'ABOLITION DES PAIRS HÉRÉDITAIRES

La Chambre des Lords avait ainsi assis sa réputation sur une série d'éléments positifs. Elle remplissait une fonction de révision de la législation. Elle se concentrait sur les détails plutôt que sur les principes. La chambre ayant accepté sa subordination aux Communes, il était admis que ses membres n'émettraient pas de vote négatif lors de la seconde lecture (qui est en fait la principale) d'un projet de loi correspondant à une promesse électorale du parti au gouvernement et, par extension, contre tout projet de loi qui faisait partie du programme de ce parti pour la session parlementaire en cours. (C'est la convention Salisbury, du nom du dirigeant conservateur des Lords qui la négocia en 1945). En tant qu'assemblée de révision, elle pouvait s'appuyer sur une série de membres qui connaissaient les dossiers. Les amendements qu'elle proposait étaient en général acceptés par les Communes. Elle remplissait également une fonction très utile dans l'examen minutieux de la législation européenne. Elle pouvait soulever des questions et mener des débats que la Chambre des Communes n'avait pas le temps d'aborder. Elle s'était aussi montrée plus ouverte sur l'avenir que la Chambre des Communes en acceptant les caméras de télévision dans son enceinte dès 1985, alors que la Chambre des Communes attendit 1989.

43

Il existait un large accord sur le fait que la Chambre des Lords remplissait par là des fonctions tout à fait appropriées pour une seconde chambre. Il était aussi admis, dans une certaine mesure, que la compétence et l'indépendance de ses membres représentaient des qualités précieuses. Cependant, si ses fonctions ne soulevaient pas de controverses, ce n'était pas le cas de sa composition. Le fait que la majorité des membres étaient des pairs héréditaires et que cette prédominance favorisait le parti conservateur était inacceptable pour les travaillistes et pour beaucoup d'autres. Le mécontentement du parti travailliste était plus marqué durant les périodes où il était au pouvoir. Entre 1974 et 1979, le gouvernement travailliste essuya 362 défaites à la Chambre des Lords. Même si les gouvernements conservateurs en connurent, elles ne furent jamais de la même ampleur. (Le gouvernement conservateur de 1970-1974 essuya 25 défaites. Les gouvernements de Margaret Thatcher et de John Major 250, mais sur une période de dix-huit ans, de 1979 à 1997.) Conscients des implications de l'existence d'une Chambre des Lords

inchangée dans l'éventualité de son arrivée au gouvernement, le parti travailliste a toujours manifesté sa volonté de la réformer.

Ainsi, en 1968, un gouvernement travailliste présenta un projet de loi allant dans ce sens. Il proposait une élimination progressive des pairs héréditaires. Ceux qui existaient pourraient continuer à siéger, mais sans le droit de vote, et le droit de siéger ne serait pas transmissible à leurs fils². Cependant, ce projet de loi rencontra une forte opposition à la Chambre des Communes. Certains députés travaillistes, menés par Michael Foot, pensaient qu'il n'allait pas assez loin (quelques-uns souhaitaient en fait l'abolition de la Chambre des Lords). Certains conservateurs, menés par Enoch Powell, pensaient qu'il allait trop loin. Étant donné l'ampleur de l'opposition, le gouvernement retira son projet. Cette expérience eut un effet dissuasif sur les gouvernements ultérieurs. De toute façon, les gouvernements conservateurs qui dominèrent ensuite n'étaient pas particulièrement intéressés par une telle réforme. Au début des années 1980, le parti travailliste adopta une position plus radicale, proposant d'abolir la Chambre des Lords, mais il était dans l'opposition et ne pouvait donc pas agir dans ce sens. Sous la direction de Neil Kinnock et de ses successeurs, John Smith et Tony Blair, le parti adopta une position plus modérée, proposant de réformer plutôt que d'abolir l'assemblée non élue.

44

Dans son programme électoral de 1997, le parti travailliste s'engagea à abolir les pairs héréditaires. Le programme déclarait ainsi : « Par une réforme initiale limitée, indépendante de toute réforme ultérieure, les droits des pairs héréditaires de siéger et de voter à la Chambre des Lords seront abolis par une loi. Ce sera là le premier pas d'un processus de réforme visant à rendre la Chambre des Lords plus démocratique et représentative. » Dans le programme, le parti s'engageait également à nommer une commission des deux chambres dont la tâche serait de faire des propositions pour une réforme ultérieure.

Le nouveau gouvernement travailliste ne prit aucune mesure pour tenir cet engagement au cours de la première session parlementaire. Il concentra son attention sur d'autres mesures de réforme constitutionnelle, en particulier la dévolution du pouvoir à des assemblées élues en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord, et l'incorporation de la Convention européenne des droits de l'homme à la loi britannique.

2. Ou, dans certains cas, à leurs filles. Certaines paires héréditaires pouvaient aller aux filles, mais, dans la plupart des cas, la ligne de succession passait exclusivement par les enfants mâles.

Il attendit la seconde session pour introduire un projet de loi visant à tenir sa promesse de supprimer les pairs héréditaires de la chambre haute.

Une des raisons de ce délai est qu'il s'attendait à une vigoureuse opposition de la part des pairs conservateurs dans la Chambre des Lords. Il souhaitait donc avoir suffisamment de temps pour faire avancer son projet et, en le présentant en même temps que les autres projets de lois majeurs, il aurait risqué de voir tout son programme de réformes bloqué par la Chambre des Lords. Les doutes qui auraient pu exister à propos de l'opposition des conservateurs furent dissipés dès la première session parlementaire, au cours de laquelle ces derniers attaquèrent le gouvernement car il proposait d'abolir les pairs héréditaires sans dire quelle forme devrait prendre la seconde chambre dans le futur. La chambre sans pairs héréditaires, c'est-à-dire composée de pairs à vie, était vue comme une mesure intérimaire. Le gouvernement proposait donc l'« étape n° 1 » sans dire ce que serait l'« étape n° 2 ».

45

Les attaques des conservateurs contre le gouvernement qui ne disait pas clairement ce que serait la seconde étape de sa réforme attirèrent beaucoup l'attention. Les sondages indiquaient que l'opinion publique préférerait repousser l'abolition des pairs héréditaires jusqu'à ce que des propositions soient faites pour les remplacer. Le gouvernement répondit aux critiques en annonçant, en novembre 1998, qu'il nommait une commission royale pour la réforme de la Chambre des Lords. Cette commission devait faire des propositions pour l'« étape n° 2 » de la réforme et présenter ses recommandations avant la fin de l'année suivante. Un mois plus tard, en décembre 1998, on apprit que le gouvernement était arrivé à un accord avec le dirigeant conservateur de la Chambre des Lords, selon lequel 90 pairs héréditaires ne seraient pas touchés par les mesures du projet de loi. Ainsi, au lieu d'abolir les 760 pairies héréditaires³, la réforme n'en abolirait que 670. L'accord fut conclu afin de faciliter le vote du projet de loi. En retour de cette concession, les pairs conservateurs étaient censés ne pas y faire obstruction. Ces deux décisions – la création d'une commission royale et l'exemption d'un certain nombre de pairs – reflétaient l'incertitude du gouvernement quant à sa capacité à faire voter la loi sans délai ou amendement de la part des Lords, de même que la conscience qu'il avait de ne pas disposer d'une proposition de réforme à long terme.

3. C'était le nombre de pairies héréditaires en 1998-1999. Ce chiffre comprenait 60 pairs n'ayant pas reçu de convocation à siéger, ce qui est le cas des pairs héréditaires n'ayant pas atteint 21 ans. Il n'y a pas de limite imposée au nombre de pairs qui peuvent siéger à la chambre.

Le projet de loi sur la Chambre des Lords ne contient qu'une seule clause importante : « Personne ne sera membre de la Chambre des Lords du fait d'une pairie héréditaire. » Il fut voté par la Chambre des Communes au début de 1999 puis envoyé à la Chambre des Lords. Cette dernière vota un amendement, avec le soutien du gouvernement, mettant en pratique l'accord qui excluait 92 pairs héréditaires des prévisions de la loi. La chambre adopta d'autres amendements et prit plus de temps pour discuter la loi que le gouvernement ne l'aurait voulu, mais elle n'introduisit pas de modifications remettant fondamentalement en cause les objectifs. Certains conservateurs votèrent contre, mais la majorité suivirent la consigne de leur chef de groupe et s'abstinrent. La loi fut finalement votée le dernier jour de la session parlementaire, le jeudi 11 novembre.

46 La nouvelle chambre s'est réunie pour la première fois le 17 novembre 1999. En date du 1^{er} décembre, elle comptait 666 membres, environ la moitié de ceux qui siégeaient dans l'ancienne⁴. Ce total comprend les 92 pairs héréditaires exemptés des provisions de la loi. Parmi ces derniers, 15 ont été élus par l'ensemble de la chambre pour remplir des fonctions officielles et 75 choisis par les partis (le nombre étant proportionnel au nombre de pairs héréditaires dans chaque groupe : 42 conservateurs, 28 sans appartenance, 3 libéraux-démocrates, 2 travaillistes), deux devant servir *ex officio* (l'*Earl Marshall* et le *Lord Great Chamberlain*). Les pairs élus sont en majorité des pairs qui ont participé activement aux travaux de la chambre. Finalement, la nouvelle chambre n'est pas substantiellement différente de l'ancienne. Elle est d'ordinaire au complet au début des sessions de questions au gouvernement, et les débats sur les projets de loi et les motions ressemblent beaucoup à ceux des sessions précédentes. Le même règlement est en application. La chambre demeure une assemblée autorégulée. Cependant, en dehors de la chambre, un sentiment d'incertitude domine et certains émettent des doutes quant à sa capacité à manifester la même retenue dans son opposition au gouvernement. Du côté conservateur, on pense que la convention Salisbury est caduque. Cette incertitude vient du fait que la chambre attend deux décisions. La première est la

4. Le 1^{er} janvier 1999, la Chambre comptait 1 206 membres. Le nombre des pairs dans la nouvelle chambre inclut des pairs héréditaires créés récemment (qui ont donc reçu leur pairie et ne l'ont pas héritée) et qui ont reçu des pairies à vie (8 au total), ainsi que des pairs héréditaires qui ont été présidents de la Chambre des Lords dans le passé et ont reçu également des pairies à vie (5 au total).

publication du rapport de la commission royale. L'autre est la perspective de la création d'un nombre substantiel de nouveaux pairs. Le gouvernement s'est engagé à établir une parité entre les deux principaux partis à la Chambre des Lords, ce qui implique de créer une cinquantaine de pairs à vie travaillistes. Les pairs, en particulier les conservateurs, pensent qu'un tel afflux d'arrivants risque de changer la nature et l'esprit de la chambre. L'incertitude est donc la caractéristique dominante de la présente chambre intérimaire.

ANALYSE DE LA RÉFORME

Pourquoi le gouvernement travailliste n'a-t-il pas avancé une proposition globale de réforme, abolissant les pairies héréditaires et du même coup les remplaçant par un autre système ? Pourquoi a-t-il opté pour une réforme en deux étapes ? Il semble y avoir deux raisons, la première d'ordre gestionnaire, la seconde d'ordre politique.

47

La première raison est que le gouvernement pensait qu'il lui serait difficile de faire adopter un projet de loi de grande envergure par le Parlement. Il a eu assez de mal à faire passer son bref projet de loi abolissant les pairies héréditaires avant la fin de la session. Une loi plus importante aurait pris beaucoup plus de temps. En outre, si son projet avait inclus des mesures précises pour la composition de la seconde chambre, il aurait sans doute eu à faire face à une opposition de la part de ses propres partisans aux Communes ainsi qu'aux Lords. Il existe en effet plusieurs réformes possibles. On peut en discerner quatre, les quatre « R » : retenir (laisser les choses en l'état), réformer (abolir les pairs héréditaires, mais conserver les pairs à vie et les fonctions actuelles de la chambre), remplacer (créer une nouvelle chambre, soit un sénat élu, soit une assemblée comprenant des représentants d'institutions particulières) ou retirer (introduire une législature à une chambre)⁵. Le problème est qu'aucune de ces propositions ne rallie une majorité. C'est pourquoi il n'y a pas eu de réforme plus tôt. S'il était possible de mobiliser une majorité contre la chambre telle qu'elle existait, il était difficile, sinon impossible, de mobiliser une majorité en faveur d'une des options de réforme. Comme l'a expliqué un ancien chef de la majorité gouvernementale au Parlement : « Si vous mettez quatre personnes dans une pièce pour discuter de la réforme de la Chambre des Lords, vous fini-

5. Philip Norton, *The Constitution in Flux*, Oxford, Basil Blackwell, 1982.

rez avec cinq solutions différentes ! » Un certain nombre de députés travaillistes sont partisans d'un système à chambre unique ; certains souhaitent une seconde chambre élue alors que d'autres s'y opposent. Les mêmes divisions existent parmi les membres travaillistes de la Chambre des Lords. Le gouvernement pouvait donc s'attendre à de sérieux problèmes dans les deux chambres s'il introduisait un projet de loi proposant une réforme globale. Il décida donc de ne pas prendre le risque de voir son projet subir le même sort que le projet de loi introduit par le gouvernement travailliste en 1968.

48 La seconde raison pour laquelle il n'a pas présenté une réforme globale est que lui-même n'est pas très sûr de ce que devrait être la seconde chambre réformée. Le gouvernement a été élu sur un programme de réforme constitutionnelle. Cependant, ce programme ne précisait pas d'approche particulière. Au cours des années 1980, un certain nombre de changements constitutionnels cohérents furent défendus à un moment ou à un autre dans un débat de plus en plus intense à propos de la Constitution britannique. On peut en identifier sept : tory traditionnel, socialiste, marxiste, groupes d'intérêts, nouvelle droite, libéral et traditionaliste⁶. Puis, lors des années 1990, le débat s'est polarisé autour de deux approches : l'approche libérale et l'approche traditionaliste. La première souhaitait une réorganisation constitutionnelle fondée sur la décentralisation du pouvoir en faveur des individus, et l'imposition de plus grandes contraintes au pouvoir exécutif à travers un cadre constitutionnel précis. Elle était donc en faveur de la dévolution du pouvoir (dans sa forme la plus pure, elle souhaitait même un système fédéral), une seconde chambre élue – et donc ayant plus de pouvoir –, une charte des droits clairement définie, un nouveau système électoral introduisant la représentation proportionnelle, une loi sur la liberté de l'information et une réforme du système judiciaire et de la Chambre des Communes. L'approche traditionaliste – ou l'approche de Westminster – voulait maintenir le cadre constitutionnel existant (tout en étant favorable à des réformes qui le renforceraient au lieu de l'affaiblir). Elle proposait un système de gouvernement parlementaire, c'est-à-dire où le gouvernement pourrait proposer un programme politique cohérent et le Parlement pourrait le soumettre à un examen critique. Elle estimait que les arrangements existants offraient un cadre politique cohérent, efficace, réactif et responsable, dans lequel une institution particulière – le parti

6. Id., « The Constitution : Approaches to Reform », *Politics Review*, vol. 3 (1), 1993, p. 2-5.

au gouvernement – était responsable de la politique publique et devait rendre des comptes aux électeurs lors des élections suivantes.

L'approche libérale était soutenue par le parti libéral-démocrate et par de nombreuses personnalités de gauche, y compris de nombreux membres du parti travailliste. L'approche traditionaliste était soutenue par le parti conservateur et certains membres du parti travailliste.

Le problème du gouvernement travailliste élu en 1997 est que ses propositions de réforme ne correspondent à aucune approche cohérente de changement constitutionnel. Il a abandonné l'approche socialiste dans les années 1980. Par les mesures qu'il a introduites après mai 1997, il s'écarte clairement de l'approche traditionaliste sans pourtant adopter sans réserve l'approche libérale. Il s'est montré réticent face à l'introduction d'un nouveau système électoral ; il s'est assuré que la doctrine de la souveraineté parlementaire est maintenue dans les lois créant les nouvelles assemblées et incorporant la Convention européenne des droits de l'homme dans la loi britannique et, en 1999, il a introduit une loi sur la liberté de l'information qui a été attaquée par les partisans d'une plus grande transparence dans l'opération du gouvernement car elle n'allait pas assez loin. En effet, ses opposants avancent que, sous certains aspects, elle renforce plutôt l'opacité de l'action gouvernementale.

49

Le parti travailliste souhaitait réformer la Constitution. Il avait promis d'engager un processus de dévolution du pouvoir. Étant donné la situation politique en Écosse, il lui était difficile de ne pas soutenir une telle mesure. Cependant, c'est aussi un parti de gouvernement qui se méfie de changements qui pourraient l'empêcher d'introduire les mesures politiques qu'il souhaite faire adopter. En ce qui concerne la Chambre des Lords, il savait ce dont il ne voulait plus (les pairies héréditaires et la domination de la chambre par les conservateurs qui en découlait), mais pas ce qu'il souhaitait mettre à la place. Durant le débat autour du projet de loi sur la réforme de la Chambre des Lords, l'auteur – membre de cette chambre – demanda aux ministres quelle conception intellectuelle cohérente guidait leur approche de la réforme. Le *Chief Whip* à la chambre a répondu que cette approche était pragmatique ; le reste du temps, les ministres ont gardé le silence.

Le parti travailliste n'a donc pas d'approche cohérente du changement qui lui permettrait d'avoir une position claire sur la seconde chambre. On sait que certains ministres souhaitent une chambre élue ou élue pour partie. C'était la position du président de la Chambre des Lords, Lord Richard, lors de la première session parlementaire. D'autres sont partisans d'une chambre nommée. Il semble que le Pre-

mier ministre Tony Blair aurait d'abord été favorable à un certain nombre de membres élus, mais pencherait désormais pour une chambre nommée. La contribution du parti travailliste à la commission royale sur la réforme de la Chambre des Lords ne s'engage ni dans un sens ni dans l'autre.

Mais le parti conservateur est aussi confronté à un problème. Il n'a eu aucune difficulté à s'opposer au projet de loi sur la réforme de la chambre. Une telle attitude était tout à fait cohérente avec l'approche traditionaliste du changement constitutionnel. Cependant, une fois que la constitution traditionnelle est changée, quelle position doivent prendre les traditionalistes ? Doivent-ils essayer de revenir en arrière ? Réintroduire les pairies héréditaires à la chambre n'est pas considéré en général comme une option possible. Que doit alors faire le parti ? Doit-il soutenir une Chambre des Lords nommée ou doit-il faire campagne pour une chambre élue, entièrement ou en partie ? La contribution du parti conservateur à la commission royale, elle non plus, ne s'engage ni dans un sens ni dans l'autre.

50

A la fin 1999, les deux partis attendaient le rapport de la commission royale. Aucun des deux n'avait de position claire sur la forme que devrait avoir la seconde chambre. On s'attend dans l'ensemble à ce que la commission recommande une chambre nommée (pas très différente de la chambre intérimaire actuelle) ou une chambre à majorité nommée avec un petit groupe de membres élus au suffrage direct ou indirect. Beaucoup de parlementaires pensent également que, quel que soit le contenu du rapport, le gouvernement ne se hâtera pas d'appliquer ses recommandations. Faire adopter une loi de réforme par le Parlement demanderait beaucoup de temps, susciterait beaucoup d'oppositions et devrait se faire au détriment d'une autre partie du programme législatif du gouvernement. Après le passage de la loi parlementaire de 1911, la nouvelle Chambre des Lords fut présentée comme intérimaire, le préambule de la loi annonçant des mesures ultérieures pour la rendre plus démocratique. En fait, la chambre « intérimaire » a duré presque quatre-vingt-dix ans. De nombreux parlementaires pensent que la chambre « intérimaire » actuelle pourrait bien durer aussi longtemps que la précédente.

LES ARGUMENTS EN PRÉSENCE

Il y a peu de partisans d'une chambre unique. Le débat concerne la forme que devrait prendre la seconde chambre, et non sa survie ou sa

suppression. Trois options principales ont été avancées : une chambre entièrement ou majoritairement élue, une chambre mixte, une chambre nommée.

Les arguments en faveur d'une chambre élue sont de deux types. D'un côté, elle aurait une plus grande légitimité démocratique. Elle serait donc à même de remplir ses fonctions de façon efficace. Différents modèles ont été présentés. L'un, proposé par une commission formée par le dirigeant conservateur William Hague, prévoit un sénat élu au suffrage direct⁷. Ce modèle a été attaqué sous le prétexte qu'il ne représente pas, en fait, une option « démocratique ». La création de deux chambres élues pourrait mener à des conflits ou des compromis, entraînant des résultats qui ne seraient pas nécessairement ceux désirés par les électeurs. Selon les partisans de l'approche traditionaliste, cela remettrait en cause le principe de la responsabilité face aux électeurs qui est un trait essentiel du système actuel.

51

Ceux qui défendent une chambre mixte (en partie élue, en partie nommée) avancent que ce modèle accorderait à la chambre un certain degré de légitimité démocratique tout en conservant les éléments positifs de la chambre actuelle : la compétence et l'indépendance. La nomination permettrait aux membres indépendants, et à ceux qui ont une compétence et de l'expérience dans certains domaines, de demeurer à la chambre. Une chambre mixte est l'autre option avancée par la commission constitutionnelle du parti conservateur. Le gouvernement a soumis son propre rapport au débat en 1998, présentant différentes options de réforme. Il souligne les avantages et les désavantages d'une chambre élue au suffrage direct et d'une chambre nommée. Il ne souligne que les avantages d'une composition mixte⁸. Le principal argument avancé contre une chambre mixte est qu'il s'agit d'un compromis qui mènera à l'instabilité politique. De plus, on aurait un système à deux niveaux, les membres élus ayant un statut supérieur à celui des membres nommés.

Les partisans d'une chambre nommée argumentent qu'elle permettrait de conserver les éléments forts de la chambre des Lords. Elle pourrait renforcer le système politique en remplissant des fonctions qualitativement différentes de celles de la Chambre des Communes. Ce serait une

7. *The Report of the Constitutional Commission on Options for a New Second Chamber*, Londres, Constitutional Commission, 1999.

8. Cabinet Office, *Modernizing Parliament : Reforming the House of Lords*, Cm 4183, Londres, The Stationery Office, 1998.

chambre expérimentée et compétente, capable de soumettre la législation et les actions du gouvernement à un examen fondé sur la connaissance des dossiers. Elle ne remettrait pas en cause la suprématie législative de la chambre élue – maintenant ainsi la responsabilité du système politique face aux électeurs – et elle ne serait pas non plus un miroir de cette dernière. Elle pourrait être conçue de façon à ne pas être submergée par les membres nommés par le Premier ministre pour des raisons politiques. Différents parlementaires ont défendu un modèle de chambre non élue. C'est le cas de l'auteur⁹, soutenu par l'ancien vice-Premier ministre et ministre des Affaires étrangères Geoffrey Howe¹⁰. Les opposants d'une telle chambre nommée soutiennent qu'elle n'est pas en accord avec l'opinion publique favorable à une chambre élue – ou en tout cas opposée à une chambre comprenant des personnes nommées par le Premier ministre – et qu'elle manquerait de la légitimité nécessaire pour s'opposer de façon efficace à un exécutif trop dominant.

52

Le débat qui s'est déroulé jusqu'ici indique qu'il n'existe à l'heure actuelle pas de consensus sur la forme que devrait prendre une seconde chambre. La boutade de l'ancien *Chief Whip* qui disait que, si l'on mettait quatre personnes dans une pièce, on obtiendrait cinq solutions différentes, reste aussi valide aujourd'hui que lorsqu'elle fut émise.

9. Philip Norton, « Adding Value to the Political System », *Submission to the Royal Commission on Reform of the House of Lords*, Londres, 1999.

10. Lord Howe of Avebaron, « This House is Built on Solid Ground », *The Times*, 2 août 1999.

R É S U M É

Cet article examine l'évolution de la Chambre des Lords – la seconde chambre du Parlement britannique – et explique sa longévité en tant qu'assemblée législative composée de membres qui ont hérité un titre ou en ont reçu un à vie. Il présente les principales réformes de la chambre, y compris l'abolition des pairs héréditaires en 1999. Il analyse les raisons qui ont motivé l'approche du gouvernement travailliste de Tony Blair et examine les différents arguments avancés au cours du débat actuel à propos de la forme que devrait prendre la seconde chambre dans le futur. Il cherche en particulier à expliquer pourquoi le gouvernement a décidé d'abolir les paires héréditaires sans avancer, en même temps, ses propres propositions pour une seconde chambre réformée.