

UN NOUVEAU SPEAKER POUR LA CHAMBRE DES COMMUNES

À la clôture du Parlement en juillet, la Right Honorable Betty Boothroyd, *Speaker* de la Chambre des Communes, ayant annoncé sa décision de ne plus exercer sa fonction, les membres de la Chambre devaient à son ouverture choisir un nouveau *Speaker*. Ce fut fait le 23 octobre 2000. Avant d'examiner les pouvoirs du *Speaker*, il faut revenir sur le déroulement du scrutin et la personnalité de l'heureux élu qui ne s'inscrivent pas dans la continuité de la tradition.

UN MODE D'ÉLECTION PERÇU COMME ARCHAÏQUE ET INJUSTE

Cette élection d'ordinaire consensuelle¹ a fait l'objet de sept heures de débats

houleux et de votes pour départager douze candidats² : une première dans l'histoire constitutionnelle britannique³. Suivant la tradition, il n'y a, officiellement, pas de candidats, et le membre de la Chambre doit accepter avec une grande réticence ce poste autrefois dangereux. Plusieurs *Speakers* sont en effet morts pour avoir défendu les droits de la Chambre.

La procédure qui applique les dispositions du *Standing Order* n° 1⁴ pourrait bien avoir été utilisée pour la dernière fois. Le plus âgé, ou le membre qui a le plus longtemps siégé au sein de la Chambre (dans le cas présent l'ancien Premier ministre conservateur Sir Edward Heath qui siégeait déjà avec

131

* GERAP-GREEF, université de Lille-II, www2.univ-Lille2.fr/droit/cdp.

1. L'élection de Betty Boothroyd (député travailliste de la circonscription de West Bormich West) en 1992 l'avait opposée à Sir Peter Broke. Sa reconduction avec l'arrivée des travaillistes n'a pas soulevé de difficultés.

2. Voir les résultats en fin d'article p. 137.

3. Sarah Schaeffer, « Historic Day-long Debate to Select New *Speaker* », *The Independent*, 24 octobre 2000, p. 8

4. Voir par exemple, Paul Evans, *Handbook of the House of Commons Procedure*, Westminster-Londres, Vacher Dod Publishing Ltd, 1999 (2^e éd.) ; Erskine May, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 1997 (22^e éd.) ; Sarah Shaefer, « With customary stubbornness, the Father of the House calls an order that defies reason », sur le site www.independent.co.uk/news/UK/Politics/2000-10/father241000.shtml

Sir Winston Churchill), dirige le scrutin⁵. Il appelle au vote d'une motion proposant un candidat comme possible *Speaker*⁶. Les membres de la Chambre débattent de cette motion puis votent. Le doyen, ou le membre le plus ancien, propose alors un autre nom, ce qui constitue un amendement à cette motion. Si l'amendement est accepté, alors ce nom s'ajoute au précédent figurant sur la motion et ainsi de suite jusqu'à ce qu'un amendement soit rejeté ou qu'il n'y ait plus de candidat. En cas de rejet d'un amendement, celui des candidats qui a reçu le plus de votes favorables est alors élu *Speaker*. Conformément à la tradition, l'heureux élu est emmené de force jusqu'au fauteuil. Puis dans les jours qui suivent, le monarque fait part de son assentiment. On comprend aisément le grand pouvoir que possède celui qui dirige les opérations. En choisissant l'ordre des noms, il exerce une influence non négligeable sur l'issue du scrutin. Un candidat qui possède de réelles chances de devenir *Speaker* peut être pris de vitesse, le doyen ou le membre le plus âgé proposant en priorité un candidat qui sera refusé, ce qui entraînera le rejet de la motion et la clôture du scrutin. De plus, la motion et les amendements font l'objet de débats, ce qui permet d'influencer le vote des membres de la Chambre des Communes. Ceux-ci étant moins soumis à la discipline du *Chief Whip* en cas de candidatures multiples, un candidat appelé en dernier peut voir ses chances

diminuer, un consensus s'étant dégagé sur le nom d'un candidat précédent.

Devant le nombre élevé de candidats, le républicain, mais aussi député travailliste, Tony Benn (de la circonscription de Chesterfield), a proposé un changement de procédure pour remplacer ce système complexe et le rendre, selon le conservateur David Davis, président de la Commission des comptes publics, « plus transparent et plus juste ». Sir Edward, bien qu'« ayant une considérable sympathie » pour cette proposition, a refusé, ses pouvoirs l'empêchant de présider un débat, voire un vote, sur les méthodes de l'élection du *Speaker*. Le *Chief Whip* du Parti libéral, Paul Tyler, rappellera sans succès que les membres de la Chambre établissent leurs propres règles et que les *Standing Orders* ne sont « qu'un guide » pour eux⁷.

Sir Edward conduira le scrutin en procédant à l'appel des noms selon l'ordre alphabétique. Choix dont il soulignera qu'il est à sa discrétion⁸.

Finalement, à 21 h 20, Michael Martin avec 370 voix pour et 8 contre a remporté le scrutin devant George Young son plus sérieux rival qui totalisait 317 voix pour et 241 contre.

5. Paul Evans, *op. cit.*, p. 23

6. Suivant la tradition, le candidat ne postule pas de lui-même. Un ou deux collègues demandent à celui qui dirige le scrutin d'apposer son nom sur la motion à débattre.

7. www.independent.co.uk/news/UK/Politics/2000-10/house231000.shtml

8. Sarah Schaefer, « Stubborn Father of the House calls an order that seems to defy reason », *The Independent*, 24 octobre 2000, p. 8.

MICHAEL MARTIN, *SPEAKER*
OF THE HOUSE OF COMMONS⁹

Il est une étrange coïncidence que de voir, quelques jours seulement après le décès du First Minister M. Dewar, «père de l'Écosse moderne», un Écossais devenir *Speaker* de la Chambre des Communes du Parlement de Westminster¹⁰. Michael Martin¹¹ est parlementaire travailliste de la circonscription de Glasgow Springburn. Issu d'une famille pauvre, son père est décédé alors qu'il était encore enfant et il a quitté le système scolaire à seize ans pour travailler dans les industries de la métallur-

gie de Glasgow¹². Syndicaliste, il devient le dirigeant du National Union of Public Employees, une organisation syndicale qui n'existe plus aujourd'hui. À quarante-deux ans, il entreprend des études ; il est alors diplômé d'italien qu'il parle couramment. Le Premier ministre Blair ne manquera pas de souligner le chemin parcouru¹³. Et si la presse se montre parfois sceptique sur ses compétences pour assurer une telle fonction¹⁴, il ne faut pas oublier la grande expérience de parlementaire du nouveau *Speaker*. Élu député en 1979 lors des élections qui ont pourtant porté M^{me} Thatcher (aujourd'hui *Baroness*) au

133

9. On notera que la presse ne s'accorde pas sur le nombre de *Speakers* qui ont dirigé la Chambre des Communes. Le *Times* annonce qu'il est le cent quatre-vingt-septième (*The Times*, « Defiant MPs vote Martin as in *Speaker* », 24 octobre 2000), *The Independent* du même jour affirme qu'il est le cent trente-cinquième (*The Independent*, « Tory protest as Labour's Martin wins *Speaker* vote ») et selon Michel White du *Guardian* il serait le cent cinquante-deuxième (*The Guardian*, « What makes him want the job ? »).

Philip Mandsen, apporte une explication : ce n'est que depuis 1377, sous le règne d'Edouard III, qu'il est possible d'identifier correctement les *Speakers* successifs. À cette époque il n'était pas rare que la Chambre compte plusieurs *Speakers* dans la même année, ce qui rend le calcul aléatoire. Voir *The Officers of the House of Commons 1363-1978*, Londres, HMSO, 1979 : notamment la page 94 du chapitre IV, *The Speaker 1377-1833*, p. 93-113, on pourra lire aussi le chapitre VIII, *The Speaker and His Officers*, p. 146-159. Pour une liste des *Speakers* de la Chambre des Communes de 1377 à 1976 on se reportera à l'appendice B, p. 244-245.

10. Kirsty Scott et Seenan Gerard, « Death of a decent man », *The Guardian*, 12 octobre 2000, p. 1 sq. À propos de cette disparition et de la vie de Donald Dewar, on reprendra l'ensemble de la presse de cette semaine.

11. La presse a apporté plusieurs portraits de M. Martin. On citera entre autres, Roland Watson, « Stocker's Son who took low road from Glasgow slum to Westminster », *The Times*, 24 octobre 2000. Frank Johnson, « A working class lad booted into the starring role », *The Daily Telegraph*, 24 octobre 2000. *The Guardian* avait établi la biographie de tous les candidats chaque semaine. Pour celle de M. Martin, on se reportera au numéro du 20 octobre 2000.

12. Nicholas Watt, « Discret wooing pays off for Martin », *The Guardian*, 24 octobre 2000.

13. Michael White, « Ex-shop Steward Martin is *Speaker* », *The Guardian*, 24 octobre 2000. On notera que le Premier ministre n'a pas participé au vote afin de ne pas donner l'impression de soutenir absolument un candidat travailliste. En effet, il n'était pas opposé à ce qu'un membre de l'opposition soit élu *Speaker*. Voir Philip Webster et Roland Watson, « Defiant Mps vote Martin as *Speaker* », *The Times*, 24 octobre 2000.

14. Le *Financial Times* et le *Times* se sont montrés virulents à son égard. Voir par exemple Peter Ridell, « An abuse of democracy results in the wrong victor », *The Times*, 24 octobre 2000.

pouvoir, il sera membre de la Commission des affaires administratives de la Chambre, président de la Commission pour l'Écosse de 1987 à 1997, et depuis 1997 *Deputy-Speaker*. Travailleur, mais aussi catholique romain, ce qui constitue une première en Grande-Bretagne¹⁵, Michael Martin s'est révélé être un homme de conviction en étant l'un des rares travaillistes à s'opposer aux lois relatives à l'avortement ou à l'homosexualité¹⁶.

Il devait rappeler, entre autres, dans son discours de remerciements que « le devoir du *Speaker* est de servir la Chambre, pas le pouvoir exécutif ».

134

LES POUVOIRS DU *SPEAKER* OF THE HOUSE OF COMMONS

Ces pouvoirs sont nombreux et importants. Leur étude sera limitée ici à quelques-uns.

Ne prenant pas part aux débats¹⁷, le premier devoir du *Speaker* est de maintenir le calme durant les débats, et ses interventions se caractérisent souvent par le célèbre « *Order ! Order !* ». Il se doit aussi d'appliquer et d'interpréter les règles des *Standing Orders* et les traditions de la Chambre. Ses interpré-

tations sont d'ailleurs autant de précédents qui constitueront des règles coutumières.

Ses pouvoirs sont importants dans la mesure où il décide quel membre pourra intervenir dans le débat, de la longueur des discours (*Standing Order* n° 47), d'accepter ou de refuser les questions qui seront posées. Le *Speaker* peut refuser la proposition d'une motion qui viserait à ajourner un débat (*Standing Order* n° 35) ou à le clore (*Standing Order* n° 36). Il existe cependant une exception, en application du *Standing Order* n° 163(1), si un membre demande que « la Chambre siège en privé », le *Speaker* doit interrompre immédiatement les travaux et permettre que soit posée la question. Cela a généralement trait au quorum de 40 membres qui est requis selon le *Standing Order* n° 40(1).

Lors de débats particulièrement houleux, le *Speaker* peut utiliser son pouvoir de discipline¹⁸ et proposer la suspension d'un membre parce qu'il aurait défié son autorité¹⁹.

En matière de loi contenant des dispositions financières (*Money Bill*), c'est au *Speaker*, en application du *Parliament Act 1911*²⁰, qu'il revient de déter-

15. « Not only will he be the first Catholic *Speaker* since the Reformation, he will also be the first bagpipe player and fluent Italian speaker to take the post », Paul Waugh, « An old Labour warhorse who portrayed rival as a Tory off », *The Independent*, 24 octobre 2000.

16. Nicholas Watt : « His faith could have counted against him because he first made his name in the Commons as a powerful opponent of current abortion laws and of equalising the age of consent for homosexuals », Nicholas Watt, « Discreet wooing pays off for Martin », *The Guardian*, 24 octobre 2000.

17. Il ne vote qu'en cas de stricte égalité du nombre de voix.

18. *Standing Orders* n° 42 et n° 43.

19. *Standing Order* n° 44.

20. *Parliament Act 1911*, in *The Public General Acts Passed in the First and Second Years of the Reign of His Majesty King George the Fifth ; Being the First Session of the Thirtieth Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland. With an Index, and Tables showing the Effect of the Year's Legislation on the Public General Acts ; also the Titles of the*

miner si la loi à débattre contient de telles dispositions²¹ et qui se verra donc appliquer les dispositions de ce texte constitutionnel. En 1909, la Chambre des Lords a rejeté le projet de loi budgétaire de Llyod George, violant une convention passée entre les deux Chambres. Afin d'assurer l'équilibre des pouvoirs les deux Chambres disposaient de pouvoirs législatifs équivalents, à l'exception des mesures financières. La Chambre des Lords avait reconnu la primauté de la Chambre des Communes en ce domaine. Édouard VII refusant de créer un nombre suffisant de pairs afin que le projet de loi budgétaire soit approuvé par les Lords, la Chambre des Communes a été dissoute. Les élections du mois de janvier 1910 ont conforté le gouvernement, et la Chambre des Lords a dû finalement accepter le projet de loi.

Quelques mois plus tard, le *Parliament Act 1911*, consécration textuelle de cette convention que les Lords avaient tenté de remettre en cause, a été approuvé par eux sous la menace de la création de pairs ce qui les aurait affaiblis plus encore. Ce texte constitutionnel abolit le droit des Lords de rejeter un projet de loi contenant des dispositions financières. Ils disposent cependant d'un mois pour l'examiner et proposer des amendements, la Chambre des Communes refusant ou acceptant ces propositions²².

Enfin, si la Chambre des Lords n'a pas approuvé (sans de nouveau proposer des amendements) le projet de loi contenant des dispositions financières dans le dernier mois de la session parlementaire, ce projet recevra l'assentiment royal malgré le refus ou l'absence d'approbation des Lords²³.

135

Local and Private Acts arranged Consecutively and in Classes, Londres, imprimé pour His Majesty's Stationery Office, par The King's Printer, 1911, 1&2 geo. 5., ch. 13, 18 août 1911, p. 38-40.

21. *Parliament Act 1911*, s. 1.-(2): « *A Money Bills means a Public Bill which in the opinion of the Speaker of the House of Commons contains only provisions dealing with all or any of the following subjects, namely, the imposition, repeal, remission, alteration, or regulation of taxation; the imposition for the payment of debt or other financial purposes of charges on the Consolidated Fund, or on money provided by Parliament, or the variation or repeal of any such charges; supply; the appropriation, receipt, custody, issue or audit of accounts of public money; the raising or guarantee of any loan or the repayment thereof; or subordinate matters incidental to those subjects or any of them. In this subsection the expressions "taxation", "public money", and "loan" respectively do not include any taxation, money, or loan raised by local authorities or bodies for local purposes.* »

Il est important de rappeler que, depuis 1911, plus de la moitié des projets de lois de finances (*Finance Bill*) n'ont pas été certifiés comme *Money Bill*. Voir Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, Londres-Sydney, Cavendish Publishing Ltd., 2000 (3^e éd.), p. 659.

22. La Chambre des Communes a par exemple accepté des amendements des Lords à propos du *Industrial Development (Ships) Bill 1969-1970* qui avait été certifié par le *Speaker of Money Bill*.

23. Le *Parliament Act 1911* a réduit la durée du mandat des membres de la Chambre des Communes de sept à cinq ans. Il a aussi substitué au pouvoir de rejeter un projet de loi ne contenant pas de dispositions financières un pouvoir de retarder son adoption pendant trois sessions sur une durée de deux ans. Ce « pouvoir de retarder » sera réduit à deux sessions successives sur une durée d'un an par la section 1.-(a)(b) du *Parliament Act 1949*.

Voir *The Public General Acts and the Church Assembly Measures of 1949, Being those which received the Royal Assent in that year having been passed during the Fifth Session of*

On le voit donc, le pouvoir détenu par le *Speaker* de certifier un projet de loi comme *Money Bill* ou non entraîne des conséquences importantes dans la procédure législative et les relations entre les deux Chambres du Palais de Westminster.

Lorsque la Chambre des Communes se réunit afin de déterminer les charges fiscales, le *Speaker* quitte son siège et laisse sa place au président de la Commission des voies et moyens²⁴.

Dans le contexte de la dévolution, le *Speaker*, en application du *Standing Order* n° 97, doit certifier si un projet ou une proposition de loi est uniquement relative à l'Écosse. Dans ce cas, le texte est envoyé au *Scottish Grand Committee*²⁵.

Le *Speaker* dispose aussi d'un pouvoir de nomination du personnel de ses services ainsi que des éditeurs des débats parlementaires. Il nomme avec le Lord Chancelier de la Chambre des Lords les quinze membres de la Commission ecclésiastique²⁶. Il est le président des quatre commissions permanentes qui veillent au découpage électoral²⁷. En application du *House of Commons (Administration) Act 1978*²⁸, le *Speaker* est membre, avec d'autres nommés par le Leader de la Chambre, par le chef de l'opposition, d'une Commission permanente qui gère le personnel, leur carrière, les salaires et les retraites, prépare le budget de fonctionnement de la Chambre.

136

the Thirty-Eighth Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Twelfth, Thirteenth and Fourteenth Years of the Reign of His Majesty King George The Sixth with Tables of the Short Titles and of The Effect of Legislation and an Index, Londres, imprimé par Henry George Gordon Welch, Controller of His Majesty's Stationery Office and King's Printer of Acts of Parliament, vol. II, 12, 13 & 14 geo. 6, ch. 103, 16 décembre 1949, p. 2288. Et John F. McEldowney, *Public Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 1998, p. 58-62.

24. Ce président est élu par une motion soulevée par le Leader de la Chambre. *The Leader of the House* est le membre du gouvernement qui est chargé des relations entre celui-ci et la Chambre. Il travaille étroitement avec le *Chief Whip*. La Chambre est alors considérée comme siégeant en commission bien que l'ensemble de ses membres soient présents.

25. Celui-là même que M. Martin a dirigé pendant dix ans.

En application du *Standing Order* n° 113, lorsqu'un texte fait uniquement référence à l'Irlande du Nord, il est aussi envoyé au Northern Ireland Grand Committee. Mais l'intervention du *Speaker* n'est, ici, pas nécessaire.

26. *Church of England Assembly (Powers) Act 1919 in The Public General Acts Passed in the Ninth and Tenth Years of the Reign of His Majesty King George the Fifth ; Being the First Session of the Thirty-first Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland. With an Index, and Tables showing the Effect of the Year's Legislation on the Public General Acts ; also the Titles of the Local and Private Acts arranged Consecutively and in Classes*, Londres, imprimé par Eyre and Spottiswoode Ltd, pour William Richard Codling, le King's Printer of Act of Parliament, 1920, 9&10 geo. 5., ch. 76, 23 décembre 1919, p. 348-350 ; section 2.-(1) & (2).

27. *Parliamentary Constituencies Act 1986 in The Public General Acts and General Synod Measures 1986, part. III (Ch. 50-59) with Lists of the Public General Acts, Local Acts and an Index*, Londres, HMSO, 1987, c. 56, 7 novembre 1986, p. 2007-2021 ; schedule 1, section 2.1.

28. *House of Commons (Administration) Act 1978 in The Public General Acts and General Synod Measures 1978, part. I (Ch. 1-38) with Lists of the Public General Acts, Local Acts and General Synod Measures and an Index*, Londres, HMSO, 1979, c. 36, 20 juillet 1978, p. 735-743 ; section 1. *The House of Commons Commission*.

Le *Speaker*, enfin, est le représentant de la Chambre, avec les autres parties constitutives du Parlement, la Chambre des Lords et la Couronne²⁹.

En choisissant M. Martin comme leur *Speaker*, les « MPs » ont fait montre à la fois d'attachement à des règles immuables mais aussi de changement. Un attachement car, malgré les débats houleux, les membres de la Chambre ont tout de même accepté les règles que le plus ancien d'entre eux, Sir Edward Heath, a voulu maintenir. Issu de ce procédé injuste, l'heureux élu, dès le lendemain de son élection, s'est d'ailleurs prononcé en faveur d'un changement de mode de scrutin³⁰. Des changements, et qui ne sont pas des moindres, car, pour la première fois, un autodidacte, catholique romain, travailliste pourtant attaché à des valeurs que nombre qualifiaient de conservatrices, et Écossais va diriger les débats à Westminster.

M. Martin souhaite une Chambre plus chaleureuse, plus moderne. Pourra-t-il atteindre l'objectif ? En effet, le grand nombre de candidats, ces longues heures de débats où le flegme d'Outre-Manche a parfois semblé absent, ne doivent pas faire oublier que le nouveau *Speaker* n'est élu que jusqu'au prochain renouvellement de la Chambre des Communes, c'est-à-dire probablement... dans quelques mois !

*

Les résultats : pour/contre

Alan Beith (libéral-démocrate)	83/409
Menzies Campbell (libéral-démocrate)	98/381
David Clark (travailliste)	192/257
Sir Patrick Cormack (conservateur)	130/287
Ms. Gwyneth Dunwoody (travailliste)	170/341
Sir Alan Haselhurst (conservateur)	140/345
Michael Lord (conservateur)	146/290
Michael Martin (travailliste)	370/8
John McWilliam (travailliste)	30/309
Richard Shepherd (conservateur)	136/282
Nicolas Winterton (conservateur)	116/340
Sir George Young (conservateur)	241/317

137

Quelques sites internet

Le Parlement britannique :	www.parliament.uk
Rôle de la Chambre des Communes :	www.leeds.ac.uk/law
À titre de comparaison, le rôle du <i>Speaker</i> de la Chambre des Représentants de Nouvelle-Zélande :	www.ps.parliament.gov.nz/speaker
La presse :	www.guardianunlimited.co.uk/speaker www.thetimes.co.uk www.independent.co.uk

29. Voir Paul Evans, *op. cit.*, p. 24.

30. « In an unprecedented move Mr Martin will this morning stage a press conference to signal his support for changing the election process for his own job and other reforms of parliament's creakier procedures », Michael White, « *Speaker* puts wig aside and signals backing for reforms », *The Guardian*, 25 octobre 2000.

La Commission de la procédure de la Chambre des Communes (*The Procedure Committee*) devrait très prochainement publier des propositions de réformes de l'élection du *Speaker*. Voir les sites : www.parliament.uk/commons/selcom/prochome.htm et www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmproced.htm.

Quelques ouvrages

- Dharma Sastry Siva B., *A Comparative Study of the Speaker, India, Britain, and the USA*, New Delhi, Sterling Publishers, 1978.
- Erskine May's *Treaties on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 1997 (22^e éd.).
- Kenyon Donald R., *The Speakers of the US House of Representatives, a Bibliography, 1789-1984*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1986.
- ¹³⁸ Laundy Philip, *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, Londres, Quiller, 1984.
- Llyod Selwyn (Sir), *Mr Speaker*, Londres, Cape, 1976.
- Marsden Philip, *The Officers of the Commons 1363-1978*, Londres, HMSO, 1979.
- Paras Corazon L., *The Speakers of the Philippine Legislative Branch*, Makati, Fil-Asia Printers, 1996.
- Riddell Peter, *Parliament under Blair*, Londres, Politico's Publishing, 2000.
- Routledge Paul, *Madam Speaker, the life of Betty Boothroyd*, Londres, Politico's Publishing, 2000 (2^e éd.) ; 1^{re} éd. chez Harper Collins, 1996.
- Thomas George, *George Thomas, Mr Speaker, the Memoirs of the Viscount Tonyandy*, Londres, Century, 1985.