



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Le régime parlementaire britannique :
entre permanence et renouveau
(dissertation)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Un système institutionnel caractérisé par sa permanence.....	4
A - Un régime parlementaire bien établi.....	4
B - Un bipartisme conséquent au mode de scrutin.....	5
II - Un renouveau institutionnel source de bouleversements profonds	6
A - Une nouvelle Chambre des Lords largement diminuée	6
B - Un Exécutif dominant au détriment du pouvoir législatif.....	8

INTRODUCTION

Le système institutionnel britannique renvoie toujours dans l'inconscient collectif à Montesquieu, tant le baron de La Brède s'est imposé comme le spécialiste de ce système qu'il a scruté à l'instar d'un entomologiste. Cependant, si quelques grands traits que le théoricien de la séparation des pouvoirs a pu observer perdurent - qu'il s'agisse du régime parlementaire ou du mode de scrutin - de nouveaux éléments sont apparus, tels l'évolution du rôle et des fonctions des chambres ou l'ascendant exercé par l'exécutif et singulièrement par le Premier ministre, bouleversant le regard traditionnellement porté sur les institutions du Royaume-Uni.

Il y aurait là de quoi surprendre l'auteur de *L'Esprit des lois*, qui, ayant pris pour modèle le régime anglais, ne reconnaîtrait probablement pas son objet d'étude, tant les rapports politiques entre les institutions britanniques ont profondément muté dans un sens favorable à l'exécutif et confinant parfois à une certaine confusion des pouvoirs, à tout le moins, à une grande concentration.

Cette évolution, fruit de l'histoire politique et institutionnelle, combine la permanence de certaines caractéristiques (I) sur lesquelles il conviendra de revenir - il s'agit de la nature parlementaire du régime et du bipartisme induit par le mode de scrutin - et le renouveau institutionnel (II) à la fois par l'évolution du rôle et des fonctions des chambres parlementaires et la domination de l'exécutif à travers la personne du Premier ministre.

I - UN SYSTEME INSTITUTIONNEL CARACTERISE PAR SA PERMANENCE

Le système institutionnel britannique présente des caractéristiques que le temps et l'histoire n'ont pas écorné. Ainsi, les fondements institutionnels et politiques demeurent à l'image de la nature parlementaire du régime (A) et du bipartisme qui le distingue de nombreux autres systèmes (B).

A - Un régime parlementaire bien établi

S'il est certain que la monarchie caractérise le système institutionnel britannique depuis des siècles et en fait ce pays parfois délicieusement obsolète, il n'en demeure pas moins vrai que le régime parlementaire s'impose comme un des traits le qualifiant le mieux. Cet état de fait résulte à la fois de l'histoire, de la tradition et des mœurs.

Pour avoir su s'imposer au Roi au moyen de la Grande Charte de 1215 ou *Magna Carta*, le Parlement britannique a poursuivi ses efforts au dix-septième siècle pour s'imposer comme le champion des libertés individuelles, face à la tyrannique dynastie des Stuart, lors des révolutions de 1648 et 1689.

Traditionnellement composé de deux chambres, une chambre haute, appelée Chambre des Lords, dans laquelle siégeaient prélats et barons, ainsi que d'une chambre basse, la Chambre des Communes, où se retrouvaient chevaliers et bourgeois, les Communes ont rapidement pris l'ascendant sur la chambre haute en se voyant reconnaître le droit de consentir à l'impôt et en participant à l'élaboration du travail législatif. C'est sous l'impulsion de ces chambres parlementaires que sont adoptés de grands textes qui, tout à la fois, rappellent les lois fondamentales du royaume et visent à protéger les droits individuels : *Pétition des droits* de 1628, *Act d'Habeas Corpus* de 1679 et *Bill of Rights* de 1689. Dès lors, le régime parlementaire s'implante dans le pays.

C'est au cours du dix-huitième siècle que celui-ci s'acclimate réellement aux brumes londoniennes avec la constitution d'un Cabinet politiquement responsable devant la chambre basse, trait caractéristique du régime parlementaire. La responsabilité des ministres devenant collective et donc politique, après avoir été individuelle et pénale, le Cabinet, avec à sa tête le Premier ministre, responsable politiquement devant les Communes et non devant le Roi, devient cet organe solidaire qui manquait et se voit complété par la prérogative accordée au Roi de dissoudre les Communes.

Le régime parlementaire libéral devient enfin démocratique avec l'adoption de nombreuses réformes au dix-neuvième siècle qui élargissent le socle électoral en diminuant le poids du cens et par l'adoption du suffrage universel masculin et féminin en 1918. Les *Parliament Acts* de 1911 et 1949, réduisant considérablement les pouvoirs de la Chambre des Lords, poursuivent le mouvement.

Depuis, jamais la nature politique et institutionnelle du régime n'a été remise en cause, la population tout comme les élites britanniques s'avérant attachées à cette identité parlementaire. Toutefois, si le régime parlementaire a pu prendre racine aussi facilement, c'est grâce à l'émergence d'un autre phénomène caractéristique des institutions politiques britanniques et surtout de sa permanence : le bipartisme induit par le mode de scrutin.

B - Un bipartisme conséquent au mode de scrutin

Un autre trait caractéristique et permanent du régime est le bipartisme. Ce phénomène remarquable traduit l'importance du rôle joué par les deux principaux partis dans la conquête et l'exercice du pouvoir. Aux *Tories* ont succédé les conservateurs et aux *Wighs* - dont les héritiers véritables sont les libéraux-démocrates, marginalisés jusqu'il y a peu par le mode de scrutin - les travaillistes, dans la droite ligne des *trade-unions*.

Le bipartisme britannique n'a pas d'autre origine que le mode de scrutin. En effet, le système majoritaire à un tour choisi, impliquant un caractère immédiatement décisif, a pour conséquence d'amener l'électeur à voter utile. Il importe peu au citoyen britannique de faire connaître avec précision ses convictions les plus profondes, mais bien de participer à influencer le pouvoir. Pour cela, il doit optimiser son vote en éliminant un tiers-parti dont il perçoit mal les visées. Ce tiers-parti renoncera parfois de lui-même à présenter des candidats dans toutes les circonscriptions et préférera faire alliance avec un des deux autres, renonçant par là à exercer un rôle national. Le paradoxe d'un tel mode de scrutin est que ce sont les électeurs les moins convaincus qui décideront de l'issue de la consultation électorale. C'est cette minorité, peut-être peu réceptive aux enjeux, qui fait la différence.

L'autre conséquence essentielle du scrutin majoritaire à un tour est la formation de majorités parlementaires nettes, très favorable aux deux grands partis et sous-représentant les libéraux-démocrates, bien qu'aucun des deux grands partis n'ait jamais obtenu la majorité absolue des voix à lui-seul. La particularité du scrutin fait que son effet grossissant implique qu'un faible écart de voix suffit à produire une différence sensible au niveau de la répartition des sièges.

Ainsi, le bipartisme issu du scrutin majoritaire à un tour se révèle être un élément permanent du jeu institutionnel. Néanmoins, au vu des scores électoraux du parti libéral-démocrate, s'il n'y a aux Communes que deux partis qui s'imposent, sur le terrain, c'est le tripartisme qui reflète le mieux la réalité. Les dernières élections générales ont conduit d'ailleurs à la constitution d'une majorité entre le parti conservateur et le parti libéral-démocrate, tant ce dernier a réalisé une belle percée. De plus, s'il est permis de s'interroger sur le bien-fondé des conséquences relatives à un tel mode de scrutin (sur-représentation comme sous-représentation), il est inopportun, en revanche, de douter de la permanence et de l'avenir de ce dernier tant pour le passé - l'histoire du pays l'a porté - que pour l'avenir - le rejet par referendum le 5 mai 2011 d'un nouveau mode de scrutin attestant de l'attachement populaire à celui-ci. C'est cette spécificité institutionnelle qui fait la richesse unique du royaume en la matière.

Les institutions britanniques présentent certes des caractéristiques permanentes, renforcées par l'histoire et les traditions. Mais, il n'en demeure pas moins que le système institutionnel n'est pas figé et les rapports politiques et institutionnels ont largement évolué, contribuant à modifier en profondeur les équilibres précédents. Si la monarchie perdure et ne se voit nullement remise en cause, aussi bien les institutions elles-mêmes que les rapports entre celles-ci ont profondément évolué, à tel point que si Montesquieu revenait, il ne reconnaîtrait pas le pays dont il a étudié les lois il y a deux siècles de cela. En effet, les organes législatifs et particulièrement la Chambre des Lords ont connu de réels bouleversements dans leur fonctionnement. Il en est de même concernant le pouvoir exécutif, ce qui a induit un bouleversement des rapports entre pouvoirs législatif et exécutif, perturbant les schémas traditionnels et singulièrement l'idée que chacun se fait d'un régime parlementaire.

II - UN RENOUVEAU INSTITUTIONNEL SOURCE DE BOULEVERSEMENTS PROFONDS

Le système politique et institutionnel britannique n'est pas gravé dans le marbre. Il connaît lui aussi des évolutions plus ou moins sensibles. Celles-ci passent par l'évolution du rôle de la Chambre des Lords ces dernières années (A) et pour l'essentiel par la prédominance politique et institutionnelle de la figure du Premier ministre (B), conduisant ainsi à modifier l'idée que chacun se fait d'un régime parlementaire dont la Grande-Bretagne se veut le parangon.

A - Une nouvelle Chambre des Lords largement diminuée

Si ce sont les Communes qui, désormais, occupent en matière parlementaire le devant de la scène grâce au vote des lois (*public bills*), qu'elles soient d'origine gouvernementale (*government bills*) ou parlementaire (*private members' bills*), ainsi qu'au vote ouvrant les crédits et autorisant les recettes ou encore par la mise en jeu de la responsabilité politique du Cabinet, il n'en a pas toujours été ainsi.

La Chambre des Lords, en effet, constituait l'héritage d'un passé lourd de traditions. Elle était précédemment composée de 1 295 Lords dont 759 Lords à titre héréditaire, 26 Lords spirituels et 510 Lords nommés à vie (femmes incluses depuis l'Act de 1958) et de *Law Lords*, hauts magistrats nommés à vie, formant alors la Cour suprême, laquelle a été révisée par le *Constitutional Reform Act* de 2005 mettant en place, au 1^{er} octobre 2009, une nouvelle Cour suprême composée de douze juges nommés par la Reine, après avis du Premier ministre, participant ainsi à une plus grande séparation des pouvoirs - les juges suprêmes n'étant plus en même temps des parlementaires. Seuls à peine plus de deux cents Lords participaient régulièrement aux séances de la Chambre. N'ayant aucun pouvoir de contrôle sur le Cabinet, les pouvoirs législatifs de cette chambre haute ont été par conséquent réduits au moyen des *Parliament Acts* de 1911 et 1949, permettant aux Communes de passer outre l'opposition des Lords à l'adoption d'un texte. Un autre coup important a été porté aux Lords avec la réduction à néant de leurs pouvoirs financiers.

La réduction du poids politique de la Chambre des Lords s'explique par le décalage entre cette chambre et la réalité politique du fait de l'absence de réelle alternance politique due à la domination des conservateurs au sein de l'institution.

Le coup de grâce a été infligé par Tony Blair en 1999 en interdisant aux Lords héréditaires de siéger et de voter à la Chambre, tout en étant autorisés à conserver leurs titres transmissibles. La Chambre n'est donc plus composée que de pairs nommés à vie. De plus, le gouvernement de Tony Blair a mis fin en 2003 à une violation multi-séculaire du principe de séparation des pouvoirs en mettant fin aux fonctions du *Lord chancellor* qui présidait la Chambre des Lords tout en étant membre du gouvernement. Depuis lui a succédé un « ministre des affaires constitutionnelles » appartenant au gouvernement. La Chambre des Lords élit donc en son sein un *speaker*. Enfin, la perte du pouvoir juridictionnel au bénéfice d'une Cour suprême selon le modèle américain et le vote par les Communes, en 2007, d'une disposition prévoyant l'élection de la totalité des membres de la Chambre des Lords contribuent à l'amenuisement du rôle joué par la haute assemblée et à l'évolution profonde des rapports politiques, au sens le plus noble du terme, entre les deux chambres composant le pouvoir législatif, le tout au bénéfice certain des Communes, ce qui renforce, dès lors, ce bicaméralisme profondément inégalitaire.

L'évolution des rapports au sein du pouvoir législatif est réelle. Cependant, le renouveau institutionnel le plus saisissant relève de celui intrinsèque au pouvoir exécutif, avec la domination sans partage de la figure politique qu'est le Premier ministre et une nouvelle distribution des pouvoirs entre Législatif et Exécutif.

B - Un Exécutif dominant au détriment du pouvoir législatif

Tout observateur du système institutionnel britannique a d'abord en tête celui décrit par Montesquieu : un système où règne avant tout la séparation des pouvoirs. Ce modèle est si bien établi dans l'inconscient collectif qu'une mise au point s'impose et, par là même, sera dressé le constat d'une réalité quelque peu différente.

Au sein de l'institution parlementaire, la discipline partisane très stricte - dirigée par les *whips* - s'est longtemps présentée comme la pierre angulaire du système. La discipline est essentielle en ce sens que de la cohésion de la majorité parlementaire dépend la survie et le maintien du Cabinet. Cependant, la rigueur de celle-ci s'est amoindrie depuis une trentaine d'année. Il n'est qu'à citer, pour le comprendre, l'exemple de Tony Blair en 2003, lors du vote concernant l'intervention en Irak, abandonné par les siens et ne devant sa majorité qu'aux députés conservateurs.

Toutefois, le centre du pouvoir ne se trouve ni chez les Lords ni aux Communes. C'est au sein du pouvoir exécutif que se joue la partie centrale. Le Cabinet et le Premier ministre constituent les rouages principaux du système en déterminant et conduisant la politique de la nation. C'est à une règle non écrite que l'on doit que le Premier ministre ne peut être que le leader du parti majoritaire aux Communes. Il est nommé et non choisi par la Reine, dans l'obligation de désigner le dirigeant du parti vainqueur, à la suite des élections générales. Lors des élections, le Premier ministre fait l'objet d'un véritable plébiscite ; l'électeur connaissant les leaders de chacun des partis, il sait bien qui il s'agit de porter à la tête du Cabinet. Malgré cette simplification du scrutin à travers sa personnalisation, le programme du parti n'est pas oublié puisqu'il revient au Premier ministre de mettre en place la plateforme électorale pour laquelle se sont prononcés les électeurs. Le parti joue un rôle essentiel dans la désignation de son dirigeant et donc dans le choix du Premier ministre, en cas de victoire aux élections générales ; et si le soutien de son parti vient à lui manquer lorsqu'il est en fonction, le Premier ministre se verra contraint à la démission. C'est ce qui est arrivé en 1990 à Margaret Thatcher. A l'inverse, malgré une contestation interne à son parti, Tony Blair a pu se maintenir à la tête du Cabinet porté par de bons sondages et des résultats électoraux incontestables (premier chef de gouvernement travailliste désigné à trois reprises : 1997, 2001 et 2005). Il convient de rappeler que c'est au Premier ministre et à lui seul que revient la possibilité de renvoyer la majorité devant les électeurs au moyen d'élections anticipées, lorsqu'il estime nécessaire un changement de politique ou que le moment est favorable pour les remporter.

Sous la férule du Premier ministre, le Cabinet joue un rôle moteur. Il constitue une formation réduite dans une équipe gouvernementale très nombreuse (ministres sans portefeuille, ministres chargés d'un Département, secrétaires et sous-secrétaires d'Etat, secrétaires parlementaires, *whips* de la majorité). Le Premier ministre choisit librement ses ministres parmi les membres des chambres parlementaires. Il peut tout aussi librement les révoquer. C'est cette organisation très hiérarchisée - des sous-secrétaires aux membres du Cabinet - qui fait de celui-ci un organe collégial solidaire et homogène politiquement du fait de l'appartenance de ses membres au même parti. C'est ce cabinet qui exerce seul et pleinement tous les pouvoirs. Il lui revient de mettre en œuvre la politique pour laquelle s'est prononcé le corps électoral en employant tous les moyens législatifs, gouvernementaux et budgétaires. Un bémol tout de même intervient : si le Cabinet met en place la politique proposée par la majorité aux Communes, l'opposition n'est pas inexistante puisqu'institutionnalisée, elle bénéficie d'un statut particulier. Elle est « l'opposition de sa Majesté » et dispose de moyens financiers pour reconquérir l'opinion en critiquant les mesures mises en œuvre par la majorité. Un *shadow cabinet*, composé de futurs ministres en cas de victoire, porte le fer contre la majorité à l'aide des autres députés de l'opposition et propose des solutions alternatives.

Montesquieu avait théorisé une réelle séparation des pouvoirs entre les différents organes législatif, judiciaire et exécutif en Grande-Bretagne. Le rêve parfait d'équilibre des puissances du philosophe prend fin avec l'observation du système actuel. En effet, le régime n'est pas fondé sur la séparation des pouvoirs, mais sur leur concentration entre les mains d'un parti majoritaire et plus précisément du Cabinet (comité directeur de ce parti en quelque sorte) et de son Premier ministre. L'équilibre des pouvoirs n'est que dynamique du fait de l'alternance au pouvoir des deux partis et il ne semble pas que ces données institutionnelles soient prêtes de changer.