

Deuxième Partie

Les Régimes politiques étrangers

Introduction

Les deux types de régimes politiques libéraux et démocratiques

Régime parlementaire et régime présidentiel

On distingue traditionnellement régime parlementaire et régime présidentiel. Le premier s'est progressivement mis en place en Angleterre durant le XVIIIe siècle à la suite de la Glorieuse révolution de 1688-1689 ; le second est né de la pratique de la Constitution des Etats-Unis de 1787.

1/ On appelle **régime parlementaire** le régime dans lequel le pouvoir exécutif est exercé par un gouvernement collégial (« Cabinet » : « gouvernement de cabinet ») politiquement responsable devant le Parlement, ou l'une des chambres du Parlement. La responsabilité politique signifie que le gouvernement doit avoir la confiance du Parlement (ou de sa principale chambre), à défaut de quoi soit il ne sera pas investi (manque de confiance initiale) soit il sera collectivement destitué (perte de confiance majoritaire). Il résulte dans ce schéma d'autres traits caractéristiques :

Le chef de l'État doit assurer la continuité de l'Etat et ne peut être destitué pour des motifs politiques (irresponsabilité). La conséquence logique et la plus fréquente est que ce chef politique étant irresponsable, il doit n'exercer que des fonctions symboliques voire, tout au plus, des fonctions d'arbitre entre les pouvoirs publics en cas de tension. Mais il existe des systèmes dans lesquels malgré l'irresponsabilité

politique du chef de l'Etat, celui-ci dispose de prérogatives réelles : le pouvoir du chef de l'Etat fait donc contrepoids au pouvoir du parlement et le gouvernement se trouve dans une situation de double responsabilité politique : il doit avoir la confiance du parlement mais aussi celle du Chef de l'Etat (Monarchie de Juillet, Ve République). On parle dans le premier cas de **parlementarisme « moniste »** (le pouvoir réside dans le cabinet et le parlement qui forment ensemble un bloc), dans le second de **parlementarisme « dualiste »**.

Le Parlement pouvant destituer le gouvernement, lorsque le cas se présente il y a crise politique. Il est logique de permettre un moyen de sortie de crise lorsque, notamment, le parlement est dans l'incapacité de susciter la formation d'un nouveau gouvernement majoritaire (majorité négative ou « destructrice »). Ce moyen est généralement vu dans la possibilité donnée à l'exécutif de répondre à la perte de confiance par la **dissolution du Parlement (ou du moins de la chambre qui peut renverser le gouvernement)**, dont la signification est, en régime démocratique, d'en appeler au peuple (corps électoral) pour trancher le conflit politique. Le droit de dissolution constitue donc le contrepoids naturel de la responsabilité politique. Dans les systèmes où ce droit n'existe pas ou où il ne peut pas s'exercer (ou s'exercer suffisamment librement), le parlementarisme est déséquilibré au profit du Parlement = « souveraineté parlementaire » sous les IIIe et IVe Républiques avec sa très grande instabilité ministérielle. S'il peut s'exercer sans limites et arbitrairement : risque de dictature exécutive (« dissolution sur dissolution »).

On caractérise le système parlementaire, traditionnellement, comme un système de séparation souple des pouvoirs. Je préfère dire que c'est un système qui, par des « freins et contrepoids » recherche la plus grande cohésion possible entre l'exécutif et le législatif au moyen de procédés de contrôle sur les personnes (renversement du gouvernement, dissolution).

2/ On appelle **régime présidentiel**, le régime dans lequel est institué un face-à-face entre deux pouvoirs publics distincts, le pouvoir parlementaire et le pouvoir du chef de l'Etat, tous deux assis sur une légitimité démocratique équivalente (l'élection populaire). On appelle traditionnellement ce régime un régime de séparation stricte des pouvoirs dans la mesure où aucun des deux pouvoirs n'a la possibilité constitutionnelle de mettre en cause l'existence de l'autre pouvoir pour des motifs

d'incompatibilité politique entre eux. Il n'y a donc ni responsabilité politique de l'exécutif devant les chambres parlementaires (ou l'uns d'entre elles), ni droit de dissolution.

Ces deux pouvoirs vivent donc des vies séparées, mais ils doivent bien se rencontrer pour pouvoir agir de manière suffisamment homogène. C'est pourquoi il existe un système de freins et contrepoids qui consiste cette fois non pas en un contrôle sur les personnes (capacité de destituer l'autre) mais en un contrôle sur les actes de l'autre pouvoir. Ces modalités de contrôle prennent la forme de « facultés d'empêcher » (Montesquieu). Cela se traduit par le droit de veto du chef de l'Etat sur les actes législatifs des chambres, ce veto pouvant être seulement « suspensif » ou carrément « absolu » (définitif). Réciproquement, on reconnaît à l'une au moins des chambres (s'il y en a plusieurs) un droit de s'opposer à certains actes de l'exécutif, notamment dans l'exercice de son pouvoir de nomination (c'est l'« avis et consentement » du Sénat américain ou le contrôle exercé par le Congrès sur les pouvoirs de guerre du Président).

Il existe bien sûr une équipe exécutive autour du chef de l'Etat, mais à la différence du cabinet parlementaire, cette équipe ne forme pas un collège, mais un ensemble de collaborateurs du président.

Enfin, si une divergence politique ne permet pas aux chambres de renverser le président, elles peuvent toutefois enclencher une procédure d'accusation : l'*impeachment* aux Etats-Unis. Il s'agit sans doute d'une procédure très exceptionnelle, qui d'ailleurs ne concerne pas seulement le chef de l'Etat mais peut concerner tout haut fonctionnaire, membre de l'exécutif ou juge.

On peut dire que le régime parlementaire organise, dans son principe, une collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif, quand le régime présidentiel en organise la confrontation régulée.

Chapitre 1

Le système constitutionnel du Royaume-Uni

Le modèle du régime parlementaire

Section 1. La formation historique du système

§ 1. De la conquête à la « Glorieuse Révolution »

Conquête anglo-normande 1066 : Guillaume le Conquérant met fin au pouvoir des rois saxons. Monarchie anglo-normande. Importation du modèle féodal normand = système féodal relativement centralisé.

La guerre civile déclenchée par des questions de succession en 1135. Débouche sur l'accession au pouvoir de la dynastie des Plantagenêt (1154) par Henri II qui est comte d'Anjou et mari d'Aliénor d'Aquitaine = constitution d'une grande puissance insulaire et continentale.

Le règne catastrophique de Richard 1^{er} (1189-1199), roi cruel, vénal et débauché que les meilleurs ennemis de l'Angleterre (les Français) appellent « Richard Cœur de Lion », son absence pour la croisade, laisse le Royaume dans une piètre situation au régent puis successeur de Richard le bon Jean sans terre, d'où la révolte des grands Barons et les concessions que fait Jean dans la « *Magna Carta* » (Grande Charte de 1215). On a pu dire (William Stubbs 1825-1901) que l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre n'était pas grand-chose de plus que le commentaire de la *Magna Carta*. L'importance de ce texte : reconnaître le rôle du « Grand Conseil » (*curia major*) à côté du « Petit Conseil » ou « Conseil privé » (*curiaminor*), spécialement de ne lever d'impôts nouveaux qu'après avis de ce Grand Conseil (principe originel du parlementarisme : consentement à l'impôt), et de reconnaître certains droits aux barons, aux hommes libres (de ne pouvoir être arrêté que conformément aux lois du pays).

Le Grand Conseil, formé d'abord des Barons, seigneurs, archevêques et évêques, s'élargira aux représentants des villes et c'est lui qui prendra plus tard le nom de *Parliament* et sera divisé en deux chambres, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes (au XIVe siècle).

§ 2. Des Révolutions à la fondation du « Royaume Uni »

La période décisive de l'histoire politique anglaise : XVIIe siècle. Un siècle de crise et qui voit s'affronter le Roi et son Parlement. Le Parlement a réussi à imposer son influence à travers le consentement à l'impôt puis dans l'exercice du pouvoir législatif. Toutefois le Roi affirme son pouvoir de statuer en dernier ressort : il consent à la loi et peut s'y opposer (pouvoir de sanction), peut prendre seul des ordonnances, peut suspendre l'application de la loi, peut dispenser de son exécution : ce sont ces pouvoirs du Roi qu'on appelle alors la « Prérogative (royale) ».

Au début du XVIIe siècle, Jacques Ier (1603-1625) puis Charles Ier (1625-1649), tentent d'affirmer la Prérogative contre les droits de Parlement. Ils disposent d'une arme : c'est le Roi qui convoque le Parlement quand il l'estime nécessaire (pour lever un nouvel impôt). Charles a dû cependant accepter la « *Petition of Rights* » imposée par les Communes en 1628 et qui rappelait les principes essentiels des libertés anglaises. Cependant Charles Ier ne convoquera plus le Parlement à partir de 1629 et c'est seulement en 1640 qu'il le fait pressé par d'importants besoins financiers, il lui faut créer de nouveaux impôts. Cela fait il prononce la dissolution du Parlement.

Or c'est ce droit discrétionnaire de convocation et de dissolution que contestent les parlementaires de Communes. Ils refusent donc de se disperser : c'est le *Long Parliament*, qui siègera jusqu'en 1653, remplacé par Cromwell par une nouvelle assemblée créée par lui. Durant ce temps, le conflit s'est envenimé et transformé en véritable guerre civile. Le Roi est jugé, condamné à mort et exécuté le 30 janvier 1649.

La fonction royale est supprimée, la Chambre des Lords aussi et commence la dictature d'Oliver Cromwell qui se fait nommer « Lord Protecteur » d'un

Commonwealth of England, Scotland and Ireland républicain jusqu'à sa mort en 1658. Il fait adopter une véritable « constitution » (*Instrument of Government*) en 1653 qui prévoit l'existence d'un Parlement monocaméral et affirme son droit de dissolution. Son fils Richard lui succède mais le gouverneur d'Ecosse, le Général Monck marche sur Londres au début de l'année 1660 et met fin au régime républicain. La royauté est rétablie et Charles II se fait couronner en avril 1661.

Le conflit reprend entre le Roi et le Parlement. Une victoire du Parlement consiste dans l'adoption de l'Acte *d'Habeas Corpus* : qui impose que toute personne arrêtée par un officier public soit traduite dans un délai de trois jours maximum devant un juge.

Avec l'accession au pouvoir du successeur de Charles II, son frère Jacques II, qui est catholique, en 1685 le Parlement est certes théoriquement convoqué, mais il ne siège pas et est dissout en 1687, sans que soient organisées de nouvelles élections. Le Roi entend réaffirmer sa Prérogative et gouverne seul. Il fait procéder à de nombreuses arrestations arbitraires en violation de *l'Habeas Corpus*. Ce sont les protestants, persécutés, qui vont déclencher la nouvelle révolution connue comme « Glorieuse Révolution » de 1688. Ils font appel au gendre de Jacques, Guillaume d'Orange, époux de Marie, l'une des filles de Jacques, protestant et « Stadhouder » des Pays-Bas, c'est-à-dire chef du gouvernement de la République des Pays-Bas. Celui-ci débarque avec une impressionnante armée et marche sur Londres. Jacques s'enfuit et se réfugie en France.

La Couronne est offerte à Guillaume et à Marie, qui doivent, en contrepartie, accepter le célèbre « *Bill of Rights* » qui est au fond l'acte d'abolition des principaux pouvoirs liés à la « Prerogative » : le Roi ne peut plus faire seul des ordonnances, le pouvoir législatif s'exerce dans son Parlement (*King in Parliament*) ; l'impôt doit être voté chaque année (principe de l'annualité budgétaire) ; le Parlement doit être réuni périodiquement et ses débats sont libres.

En 1707, l'*Act of Settlement* (acte d'établissement) confirme le changement dynastique qui s'est produit en 1688 (les Orange remplacent les Stuart) et garantit les droits de l'Eglise anglicane en prohibant notamment que la succession à la Couronne puisse tomber aux mains d'un Catholique, le Roi étant (depuis Henri VIII au XVI^e siècle) le chef de l'Eglise anglicane. C'est en vertu de cet acte que le Prince-électeur de Hanovre succèdera à la Reine Anne en 1714.

A ce moment, le régime politique anglais prend certains de ses traits définitifs. En particulier si le Roi conserve formellement son droit de sanction des lois, l'usage s'installe progressivement, selon lequel le monarque ne saurait refuser sa sanction et donc empêcher la loi d'entrer en vigueur : il n'a plus le droit de véto. La Reine Anne est le dernier monarque britannique à avoir refusé sa sanction.

Enfin, en 1707 également, l'union de l'Angleterre et de l'Ecosse est scellée notamment par la fusion des Parlements anglais et écossais et est alors érigé le « Royaume-Uni de Grande-Bretagne ». En 1801, L'Irlande sera associée à cette Union pour former le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande (à partir de 1927, seule l'Irlande du Nord appartient encore au Royaume Uni).

La Grande Charte, la Pétition des Droits, l'Acte d'*Habeas Corpus*, le *Bill of Rights*, l'Acte d'établissement et l'Acte d'Union peuvent être considérés comme les textes constitutionnels fondateurs du régime. Il reste à la pratique constitutionnelle d'établir définitivement le régime parlementaire.

§ 3. La formation coutumière du régime parlementaire

A – Lacréation progressive du « Cabinet » et effacement politique du monarque

Le Roi d'Angleterre s'est toujours entouré de conseillers personnels, formant le « Conseil privé de Sa Majesté » notamment le Chancelier de l'Echiquier pour les finances et le trésor, le Lord Chancelier pour la justice. Le Parlement est donc l'héritier du Grand Conseil des temps féodaux, le Cabinet, celui du petit Conseil ou Conseil privé.

Ce Conseil privé se réunissait régulièrement sous la présidence du Monarque. Mais avec l'arrivée de l'Electeur du Hanovre en 1714, George 1er qui règne jusqu'à sa mort en 1727, le système va bouger. Non seulement George ne parle pas l'anglais, mais en plus il est plus intéressé par les affaires du Hanovre. Il laisse donc les ministres et le principal d'entre eux gérer les affaires britanniques de manière beaucoup plus autonome. Cela implique deux évolutions :

Le principal ministre devient progressivement le véritable leader du gouvernement. Le titre officiel deviendra « Premier Ministre » au début du XXe siècle. Cette fonction s'affirmera nettement avec Robert Walpole, notamment à partir de son retour au gouvernement en 1721 comme « Premier Lord du Trésor et Chancelier de l'Echiquier ».

C'est lui qui coordonne l'action du gouvernement et réunit les ministres en l'absence du Roi. C'est le début des « réunions de Cabinet » qui autonomise le gouvernement par rapport au Roi et transforme progressivement le groupe des ministres en un organe collégial.

B – L'apparition de la responsabilité politique du gouvernement

Ses droits renforcés et garantis, le Parlement ressuscite une procédure ancienne : l'*impeachment* qui autorise la Chambre des Communes à mettre en accusation un ministre du Roi qui est alors jugé par la Chambre des Lords.

Il s'agit d'une responsabilité pénale et individuelle. Elle est importante car elle permet au Parlement d'avoir un pouvoir de sanction sur les membres du gouvernement chargés de l'exécution des lois du Parlement.

Les communes prennent alors l'habitude de lancer des procédures d'impeachment à l'encontre de ministres non pas pour des infractions pénales réelles, mais sous couvert d'un délit plus ou moins imaginaires, pour se débarrasser d'un ministre qui ne lui convient pas politiquement.

Il apparaît préférable à un tel ministre menacé d'impeachment de démissionner avant d'être condamné (à la prison ou même à mort...). Le premier exemple caractéristique est précisément la démission de Walpole de ses fonctions ministérielles en 1742.

Toutefois il ne s'agit que d'une démission individuelle. C'est en 1782 le principal ministre, Lord North, démissionne avec l'ensemble du Cabinet, sans même qu'il y ait eu alors menace d'impeachment, mais simplement pour raison de désaccord politique avec les Communes.

Ce précédent introduit la règle coutumière de la responsabilité politique du Cabinet en tant qu'organe collégial.

C – Les ministres sont aussi membres du Parlement

Au cours du XVIII^e siècle s'affirme également le principe selon lequel les ministres doivent être membres du Parlement, soit des Communes, soit de la Chambre des Lords. Traditionnellement le ministre chargé de la justice, le Lord Chancelier était un Lord siégeant donc au Parlement et membre de la chambre haute. Ce principe était lié au fait que, à côté de ses fonctions législatives, la Chambre des Lords exerçait aussi d'importantes fonctions judiciaires (voir *infra*).

Mais il devint une règle que le principal ministre devait appartenir aux Communes. Responsable politiquement devant elles, il était en fait le MP leader de la majorité parlementaire. Ce principe s'est renforcé plus tard, durant la Seconde moitié du XIX^e et au début du XX^e siècle, avec la démocratisation du système politique et la création de grands partis politiques modernes : le premier ministre doit être le « leader » du principal parti des Communes.

D – Maintien du droit de dissolution

A partir du moment où, en cas de dissolution, des élections devaient immédiatement se tenir pour désigner une nouvelle Chambre des Communes, où si le Parlement devait sans doute être encore convoqué par le Roi mais que celui-ci avait l'obligation de le réunir en session chaque année, à partir du moment donc où était conjurée la menace d'un gouvernement sans Parlement, le droit de dissolution pouvait être maintenu et il le fut. Son usage fut pacifié. Et sa fonction devint (elle l'est toujours) de donner au gouvernement (qui propose au Roi la dissolution, celui-ci n'ayant plus l'influence politique nécessaire pour la décider seul) la possibilité de choisir la date des élections nouvelles. Evidemment seule la chambre élective peut être dissoute. Pas la chambre des Lords qui ne procède pas de l'élection.

C'est donc au cours du XVIII^e siècle que furent mis en place, progressivement, les éléments essentiels du régime britannique, premier exemple de ce que l'on appelle aujourd'hui le régime parlementaire. Une précision : ce que l'on appelle

Parlement est strictement entendu formé de trois éléments : les Communes, les Lords, mais aussi le Roi (King in Parliament) et la loi est un acte de ce parlement, du Roi en son parlement, puisque le Roi, aujourd'hui encore sanctionne la loi (même s'il ne peut plus refuser cette sanction). Enfin, si ce régime est parlementaire, il n'est pas encore démocratique à la fin du XIXe siècle. Il convient donc d'examiner le processus de démocratisation du système politique britannique.

§ 4. La démocratisation du système politique britannique

- Les progrès du constitutionnalisme britannique au XVIIIe siècle ne doivent pas masquer le caractère encore très aristocratique du régime. La Chambre des Lords, composée des Lords temporels (à vie, ex officio ou héréditaires) et les Lords spirituels (les Archevêques et principaux Evêques de l'Eglise anglicane) dispose des mêmes pouvoirs législatifs que les Communes (mais ne peut renverser le gouvernement). Les Lords contrôlent localement les élections aux Communes. Le corps électoral aux Communes est très réduit. Phénomène des Bourgs pourris.
- Le premier moment d'une évolution du système représentatif : ReformAct de 1832 : suppression des bourgs pourris, reconnaissance d'une représentation équitable pour les grandes villes. Mais le suffrage reste censitaire. Evolution au XIXe siècle : réduction du montant de l'impôt nécessaire à l'acquisition du droit de suffrage (ReformAct de 1867) puis, avec le Representation of the People Act de 1884, le suffrage universel masculin est presque établi. Le droit de vote est accordé aux femmes de plus de 30 ans en 1918 en même temps que les dernières restrictions au suffrage universel masculin sont abolies, puis en 1928 à 21 ans comme les hommes.
- Le ReformAct de 1911 met fin à l'égalité législative entre les Lords et les Communes. La Haute Chambre ne peut plus s'opposer à l'adoption d'une loi mais seulement retarder celle-ci. Ses pouvoirs furent encore réduits après la guerre et, plus encore, lors des récentes réformes constitutionnelles.

§ 5. Vers un Royaume-Désuni ?

Il s'agit ici d'exposer les réformes constitutionnelles fondamentales qui ont considérablement renforcé l'autonomie des parties non anglaises du Royaume-Uni (Ecosse, Pays de Galle, Irlande du Nord) à la fin des années 1990. Si le processus qui a conduit à cette autonomie renforcée fut très particulier en Irlande du Nord à raison de la situation très spécifique de ce pays, le résultat fut, grosso modo, le même qu'en Ecosse et au Pays de Galle : un Parlement régional (*Scottish Parliament, National Assembly for Wales, Northern Ireland Assembly*) est élu et désigne un exécutif responsable devant lui. Ce processus d'autonomisation est appelé : « Dévolution ».

En effet, à la suite de référendums locaux (au Pays de Galle, en Ecosse), le Parlement de Westminster (qui légifère donc pour le Royaume-Uni dans son ensemble) a amputé sa propre compétence législative pour donner la compétence et le pouvoir de légiférer aux Assemblées régionales dans une série de matières énumérées (compétence d'attribution). Dans ces domaines, Westminster s'interdit donc de légiférer pour l'Ecosse, le Pays de Galle et l'Irlande du Nord. Il appartient à l'exécutif régional de mettre en œuvre les lois régionales, mais aussi les lois nationales (de Westminster).

Le Parlement de Westminster joue donc un double rôle : il légifère en toutes matières pour l'Angleterre et agit donc comme un « Parlement anglais » ; il reste compétent dans les matières qu'il n'a pas conférées aux Régions pour statuer pour le Royaume-Uni tout entier et reste donc, dans cette limite le Parlement du Royaume-Uni.

L'État unitaire du Royaume-Uni a donc connu une sorte de « fédéralisation ». Toutefois, il est trop tôt pour parler d'État fédéral. En effet, l'autonomie des régions repose sur un simple loi du Parlement et celui-ci (dogme de la souveraineté) reste théoriquement compétent pour retirer tout ou partie des compétences concédées. Toutefois, la situation politique lui interdit *de facto* de prendre une telle mesure et elle garantit donc la dévolution.

Il faut ajouter que les lois des régions n'ont pas le même statut que les lois de Westminster. Les Parlements régionaux ne peuvent être dits « souverains ». Le contrôle judiciaire de ces lois est donc possible et le gouvernement peut les déférer à

la Cour suprême qui statuera sur 1/ leur conformité à la Convention européenne des droits de l'homme, 2/ leur conformité au droit de l'Union européenne, 3/ leur conformité aux lois de dévolution, c'est-à-dire sur la question de savoir si elles ont bien été prises dans le strict respect des compétences qui ont été attribuées à ces Parlements.

On a pu parler, avec la dévolution et les réformes (cf. *infra*) des années 1990/2000 d'une « nouvelle Constitution britannique ».

Section 2. L'organisation et le fonctionnement actuel du système

§ 1. Les principes constitutifs

C'est le juriste Albert VennDicey (1835-1922) qui a fixé durablement les principes fondamentaux du droit constitutionnel anglais (*An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885). Son étude s'organise en trois parties : la « souveraineté du Parlement », la « Rule of Law » et les « Conventions de la Constitution »

A – La « souveraineté du Parlement »

C'est et cela reste un principe fondamental du droit anglais. Le Parlement britannique peut tout faire sauf transformer un homme en femme. C'est un droit considéré comme inhérent au Parlement en tant que tel : il n'est pas souverain parce qu'il exercerait la souveraineté du peuple, il est souverain en tant qu'il est le Parlement du Royaume-Uni. La principale conséquence de ce principe : aucun juge ne saurait faire obstacle à l'application de la loi du Parlement. Il n'y a pas de hiérarchie entre norme constitutionnelle et norme législative.

Toutefois le développement du droit international et du droit européen (Union européenne et Convention européenne des droits de l'homme) a entraîné des tensions qui ont débouché sur des compromis tentant à la fois d'assurer l'efficacité des normes internationales et européennes tout en préservant dans son principe la souveraineté du Parlement.

Dans l'affaire *Factortame*, la Chambre des Lords, statuant comme Haute Cour de Justice, a décidé que si le législateur ne déclarait pas expressément dans le texte de la loi que celle-ci dérogeait à une norme de l'Union européenne, cette dernière devait s'appliquer.

En 1998, avec l'adoption du *HumanRightsAct*, le législateur « incorpore » le texte de la Convention européenne des droits de l'homme au droit britannique ce qui en rend les dispositions directement applicables au Royaume-Uni. Toutefois cette loi n'a pas de valeur supérieure aux autres lois. Un juge ne peut donc écarter l'application d'une loi britannique contraire au texte incorporé de la Convention. Il a l'obligation d'interpréter la loi nationale conformément à la Convention et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Si malgré ses efforts, il en vient à conclure à l'incompatibilité de la loi avec la Convention, il doit appliquer la loi mais aussi renvoyer la question au Gouvernement afin que celui-ci prenne toutes les mesures nécessaires pour corriger la loi.

B – La « Rule of Law »

Cela veut dire le règne du droit. Ce principe signifie d'abord que nul ne peut avoir à souffrir légalement, dans sa personne ou dans ses biens, si ce n'est à raison d'une violation claire de la loi et en conséquence d'une décision rendue par une cour ordinaire de justice (principe de légalité) ; ensuite, il signifie que tout être humain, sans distinction de rang ni de condition, est soumis à la loi ordinaire et justiciable de la justice ordinaire du Royaume (principe d'égalité) ; enfin, il signifie que les « principes généraux de la Constitution », tels que la liberté personnelle ou la liberté de réunion, sont « le résultat de décisions judiciaires qui fixent les droits des personnes privées à l'occasion des cas qui sont portés devant les cours ». Légalité, égalité et protection judiciaire des droits constituent donc les trois piliers de la *rule of law* britannique.

C – Les « Conventions de la Constitution »

Il ne s'agit pas de règles de droit au sens strict dans la mesure où un juge ne saurait les sanctionner (Dicey distingue entre « droit strict » et « conventions de la Constitution »). Elles sont, dit Dicey, un « code de moralité constitutionnelle ». Elles

disent comment les organes constitutionnels doivent agir mais ne donnent lieu à aucune sanction. Seulement elles sont malgré tout efficaces car les violer signifierait au fond un mépris des fondements mêmes de la Constitution britannique.

Sont de telles conventions de la Constitution, le principe selon lequel le Premier ministre ne peut être que le Leader du parti majoritaire aux Communes, celui selon lequel le Cabinet qui n'a plus la confiance des Communes doit démissionner, celui selon lequel le Roi ne saurait refuser de donner sa sanction à la loi

§ 2. Les organes

A – La Couronne

La Couronne se transmet de manière héréditaire par ordre de primogéniture avec simple priorité des mâles, ce qui n'exclut donc pas les femmes.

Le Monarque britannique n'a plus aujourd'hui qu'une fonction symbolique, il incarne le Royaume-Uni (et le Commonwealth). Il a des pouvoirs théoriquement importants (sanction des lois, nomination du Premier ministre, nomination à nombre d'emplois publics, droit de convocation, de prorogation et de dissolution des Communes etc. Toutefois ces pouvoirs ne sont plus que le fantôme de la « Prérogative » : ils ne sont que nominaux. Le Monarque signe les actes, mais la décision est en réalité prise par le Premier ministre (ce qui est aussi une convention de la Constitution). L'office du Monarque est donc purement « notarial », il certifie une décision qu'il ne prend pas. Mêmes ses discours sont rédigés par les services du Premier ministre.

B – La Chambre des Communes

1/ **Election et composition** : Elle est composée de 650 membres élus au scrutin uninominal de circonscription à 1 seul tour. La durée du mandat est de 5 ans. Une dissolution peut toutefois intervenir avant l'épuisement de cette durée. Traditionnellement, les Communes étaient toujours dissoutes au cours de la dernière année du mandat, à un moment jugé opportun par le Premier ministre. Cependant Le *FixedTermParliamentAct* de 2011 a pour la première fois encadré l'exercice du droit

de dissolution : les Communes ne peuvent plus être discrétionnairement dissoutes mais seulement dans deux cas précis. 1/ Les Communes ont refusé la confiance au Gouvernement ; 2/ Si les 2/3 des députés le demandent.

Comme dans tous les régimes parlementaires classiques, l'élection des députés est indirectement mais sûrement l'élection du Premier ministre, celui-ci étant le Leader clairement désigné au moment des élections du parti arrivé en tête. Le mode de scrutin à 1 tour favorisant le bipartisme, il est habituel que le parti arrivé en tête dispose de la majorité absolue des sièges aux Communes. Dans quelques rares cas, cette configuration ne s'est pas produite et notamment avec les élections de 2010. Le Parti conservateur n'a obtenu qu'une majorité relative, ce qui l'a obligé à faire alliance avec le troisième parti, les Libéraux-démocrates pour former un gouvernement de coalition contre le Parti travailliste.

Sous la pression de ses partenaires libéraux-démocrates, le Premier ministre Cameron a été obligé d'organiser un référendum dont le sens était d'introduire à côté du mode de scrutin majoritaire une certaine dose de représentation proportionnelle. Le référendum eut lieu le 5 mai 2011 et une majorité écrasante a rejeté ce projet.

2/ Organisation : la Chambre élitson président appelé « *Speaker* ». Celui-ci est normalement membre du parti majoritaire, mais par une Convention de la Constitution il est tenu à la plus stricte impartialité. Cela est d'autant plus indispensable qu'il dispose de pouvoirs importants : il désigne les présidents des commissions parlementaires, répartit entre les commissions les projets de loi pour examen avant discussion, il préside aux débats de la Chambre et peut sanctionner des députés.

La salle de réunion des Communes n'a pas la forme d'un hémicycle. Elle se présente sous la forme de deux rangées de bancs se faisant face à face : d'un côté la majorité et de l'autre l'opposition de Sa Majesté.



Les députés lambda siègent sur les bancs du fond (les *Backbenchers*). La discipline partisane est très forte : rôle des Whips (du nom du fouet utilisé pour la chasse au renard).

Le travail des séances plénières de la Chambre est préparé au sein de commissions permanentes. Cependant, à la différence de ce qui se passe, dans les autres Parlements, ces commissions ne sont pas spécialisées.

C – La Chambre des Lords

Survivance médiévale. Depuis 1911, diminution de ses pouvoirs législatifs (accrue en 1949). Elle ne dispose plus, sur la loi que d'un veto suspensif qui retarde l'adoption de la loi sans pouvoir l'empêcher. Elle sert donc davantage de chambre de réflexion que d'assemblée politique. Lorsque dans le passé elle s'est opposée à des projets (notamment en 1911) le moyen pour faire basculer la majorité était simple : la Reine a le droit de nommer autant de nouveaux Lords qu'elle veut (de fait : sur la proposition du Premier ministre) : « fournée de Lords » change la majorité.

La question actuelle principale, depuis la fin des années 1990 : modifier la composition de la chambre. *House of Lords Act* de 1999 : Les Lords héréditaires n'ont plus le droit de siéger à la Chambre, sauf 92 d'entre eux élus parmi les pairs héréditaires. Cette loi devait être le premier stade d'une réforme plus profonde de la Chambre des Lords. Notamment, il était envisagé de faire élire la majorité des Lords (de manière indirecte) pour 15 ans et de compléter par des experts nommés par le Gouvernement. Mais les gouvernements travaillistes (Blair, Brown) n'ont pas pu faire

aboutir ce projet. Un autre projet fut élaboré par le gouvernement de coalition Conservateur/Libéral-démocrate sur l'insistance du parti libéral-démocrate. Réduction du nombre des Lords. 80 % des Lords temporels seraient élus, les 20 % restant, nommés, et réduction à 12 du nombre des Lords spirituels. Ce projet a échoué devant les Communes en août 2012, du fait de la fronde de plus d'une centaine de députés conservateurs, malgré les consignes données par les whips.

Cependant une autre réforme a pu être menée à bien par le *Constitutional Reform Act* de 2005. Jusque-là, outre sa fonction législative la Chambre des Lords exerçait également une fonction judiciaire en tant qu'elle était la plus haute Cour de justice du Royaume-Uni. Depuis 1876 cette fonction n'était pas exercée par la Chambre statuant en séance plénière, mais au sein du *Judicial Committee of the House of Lords* composé de *Lords* spécialement désignés et ayant des compétences juridiques notoires. La loi de 2005 sépare le comité judiciaire de la Chambre des Lords et crée une *Supreme Court*, au sein de laquelle siègent des juges nommés à vie. Cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2009.

D – Le Cabinet

Comme on l'a vu le Cabinet est le produit d'une lente évolution historique. Il est aujourd'hui le moteur du système politique britannique. Même si le régime est dit parlementaire, le Cabinet joue un rôle prépondérant dans le système ce qui donne à son chef, le Premier ministre une position décisive. On parle aussi de système « premier-ministériel ».

Cette prépondérance vient d'abord de ce que le Cabinet est en fait le comité directeur de parti majoritaire (sauf en cas de coalition où il faut composer entre les deux partis au pouvoir). L'opposition organise elle-même un « Shadow Cabinet » dont les membres ont vocation à devenir ministres en cas de victoire aux prochaines élections. Le Cabinet donc dirige sa majorité parlementaire et, sauf exception, celle-ci est docile et fait des Communes sinon une simple chambre d'enregistrement, du moins une chambre dont le principal rôle est d'améliorer la qualité des projets gouvernementaux.

Elle vient ensuite de l'effacement du Monarque : les pouvoirs attachés à la Prérogative sont désormais de fait exercés par le Premier ministre.

Enfin elle vient du fait que s'est développée, au cours du XXe siècle, ce que l'on appelle la « législation déléguée » : les Communes ne sont pas à même de transformer en lois tous les projets gouvernementaux et notamment sur des sujets techniques. Elle autorise donc le Gouvernement, à certaines conditions, à prendre des règlements en lieu et place de la loi. Elle ratifie ensuite ces règlements (expressément ou tacitement). Mais le gouvernement conserve le droit de modifier ces règlements même sans habilitation nouvelle.

Le Cabinet est formé du Premier ministre, des ministres et des secrétaires d'Etat. Il n'y a entre les « ministers » et les « secrétaires d'Etat » qu'une différence formelle : les secrétaires d'Etat sont à la tête d'*Offices* de création ancienne. Tous forment le « Cabinet » au sens étroit.

On doit distinguer ce Cabinet du Gouvernement ou « Ministère » au sens large qui comporte une multitude de fonctions exercées sous la responsabilité d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat (environ 100 personnes). Ceux-ci (Junior Ministers, Parliamentary Secretaries, etc.) ne sont pas officiellement membre du Cabinet, ne siègent pas de droit aux réunions du Cabinet mais assistent dans l'exercice de leurs fonction le Premier ministre ou un membre du Cabinet.

En réalité, la politique ne se fait même pas au sein du Cabinet (qui ne vote pas, mais doit trouver un accord unanime pour décider) mais au sein d'instances plus resserrées sous l'autorité du Premier ministre (*Inner Cabinet* qui réunit le petit nombre des principaux ministres, comités interministériels permanents ou *ad hoc*). Cela renforce le poids politique du Premier ministre.

§ 3. Le fonctionnement du régime parlementaire

Dans les régimes « parlementaires » contemporains, on constate partout non pas une prépondérance des chambres, mais celle du gouvernement sous l'autorité renforcée de son chef qui est donc le principal responsable de la politique du pays. Cela vient du principe de la responsabilité politique du gouvernement qui est devenu moins un moyen de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale (sauf exception) que la condition qui impose que le gouvernement soit, en réalité, l'émanation d'une majorité parlementaire qu'il dirige. Ce phénomène est pleinement

perceptible au Royaume-Uni : la prépondérance du Premier ministre est incontestable.

Cette mutation du régime parlementaire en « régime premier-ministériel » s'est produite à raison de la démocratisation des régimes parlementaires et de la naissance de ces organisations d'encadrement et de canalisation de la démocratie que sont les partis politiques modernes. Les partis n'étaient, au XIXe siècle que de simples « clubs » aristocratiques mais sont devenus au XXe siècle des partis de masse cherchant l'adhésion de parties significatives de la population, des machines complexes et très structurées dont le principe est d'amener à l'unité d'opinion une multitude d'individus pouvant se reconnaître dans le programme du parti. Le parti est aussi un système de sélection des chefs : c'est en leur sein que prospère l'élite politique appelée à remplir les fonctions parlementaires et ministérielles. Le chef du Gouvernement est donc logiquement le chef du principal parti et il exerce sa fonction gouvernementale en s'appuyant sur l'organisation du parti que, normalement, il contrôle au moins relativement.

Evidemment, on constate des différences entre les régimes parlementaires, notamment selon que le système des partis est essentiellement bipartisan ou essentiellement multipartisan.

Dans les systèmes multipartisans, le gouvernement est généralement formé sur la base d'une coalition plus ou moins soudée. Le chef du gouvernement n'est alors que le chef du principal parti de la coalition, mais il ne domine pas, évidemment, le ou les autres partis composant la coalition. Il lui faut donc négocier en permanence avec ses partenaires et leur concéder certains avantages : si le chef du gouvernement conserve une position dominante, il ne saurait en abuser et doit procéder par compromis avec les autres partis de la coalition.

Mais traditionnellement, c'est le bipartisme qui marque le système politique britannique. Ce qui veut dire que le cas général est que l'un des deux grands partis (Conservateurs et Travailleurs) emporte aux Communes une majorité absolue de sièges qui permet au Premier ministre, le leader du parti majoritaire, d'exercer pleinement ses pouvoirs et d'assurer son ascendant sur le Gouvernement et le Parlement.

Cette situation a été rarement démentie au cours de l'histoire récente, depuis le début du XXe siècle. Mais les élections de 2010 ont forcé le Parti conservateur de faire alliance avec le Parti libéral-démocrate. L'on voit dès lors le Premier ministre obligé de faire des concessions à son partenaire (sur le mode de scrutin, sur la réforme de la Chambre des Lords) et devoir soutenir devant le Parlement certains projets qui n'ont en vérité pas son assentiment. Cette situation redonne du poids à la Chambre des communes. En effet, il est probable que les membres du principal parti de l'opposition (Conservateur) ne souhaitent pas davantage que le Premier ministre l'aboutissement d'un projet auquel ils n'adhèrent pas. Même si le Premier ministre est obligé de soutenir officiellement un tel projet porté par son partenaire pour ne pas mettre en péril la coalition, et donc inviter les parlementaires de son parti à l'adopter, il existe des chances pour qu'une partie d'entre ces derniers se rebellent et décident de ne pas suivre la consigne de vote officielle pour faire capoter le projet. Ainsi, dans une telle situation, la discipline partisane, si forte en principe au Royaume-Uni et appliquée d'une main de fer par les Whips, peut se trouver remise en cause. C'est ce qui s'est passé avec le projet de réforme des Lords en 2012, souhaité par le leader du parti libéral-démocrate (Nick Clegg), malgré les réticences du Premier ministre conservateur (David Cameron) : les députés conservateurs ont fait échouer le projet.

Il existe donc une forte concentration du pouvoir aux mains de l'exécutif dans les systèmes parlementaires en général et dans le système britannique en particulier, et spécialement aux mains du chef du gouvernement, même si cette concentration est modérée soit par des règles constitutionnelles, soit par les réalités de la situation politique (coalition ou pas).

Cependant, on n'a pas à faire à des régimes dictatoriaux. Il y a deux raisons au moins à cela :

1/ L'élection démocratique est évidemment un frein à l'abus de pouvoir

2/ Il ne faut pas oublier qu'un régime politique, ce n'est pas seulement l'exécutif et le Parlement, mais que l'on oublie trop souvent de voir le poids et le rôle du système judiciaire dans le système politique. La justice doit être apolitique, au sens où elle ne doit pas être partisane sauf à perdre son âme. Il n'empêche qu'elle joue une fonction politique (au sens large et noble du terme) éminente en tant que frein et contrepoids en face des pouvoirs déterminés eux par une logique partisane (exécutif, législatif). Or ce poids de la justice est renforcé et légitimé au Royaume-Uni (comme

aux Etats-Unis) par une longue et puissante tradition judiciaire qui légitime puissamment le pouvoir des juges : c'est à eux qu'il revient de sauvegarder, en face même du principe de la souveraineté du Parlement, cet autre principe fondamental de la Constitution britannique, la « Rule of Law ».