

Armel Le Divellec

UN TOURNANT DE LA CULTURE CONSTITUTIONNELLE
BRITANNIQUE : LE *FIXED-TERM PARLIAMENTS ACT 2011*
ET L'AMORCE INÉDITE DE RATIONALISATION DU SYSTÈME
PARLEMENTAIRE DE GOUVERNEMENT AU ROYAUME-UNI*

Une petite révolution constitutionnelle s'est discrètement produite au Royaume-Uni. « Révolution » peu spectaculaire en apparence, mais d'une grande portée pour la culture constitutionnelle de ce pays. Sa Constitution était déjà passablement secouée par diverses réformes menées à une cadence infernale depuis 1997 (abolition du droit automatique des Pairs de siéger à la Chambre des Lords, processus de Dévolution, création de la Cour suprême, transformation de l'office de Lord Chancelier, etc...). Le parlementarisme de Westminster, ce chef d'œuvre de l'esprit humain, chéri depuis quatre siècles par toutes les personnes de goût, est en train de connaître, du fait de la loi du 15 septembre 2011 (dénommée *Fixed-Term Parliaments Act 2011*) une étape nouvelle, qui l'éloigne un peu de ce qui faisait son essence, sa particularité, contre vent et marées : un système de gouvernement parlementaire resté essentiellement coutumier et conventionnel, presque entièrement régi par ce que John Stuart Mill appelait une « moralité constitutionnelle », dont la souple solidité (ou la solide souplesse) faisait le charme et la force. Sans avoir disparu, ce modèle vient d'être sérieusement rompu par l'introduction d'un ensemble de règles juridiques formalisées, ce que l'on peut rattacher au large mouvement de formalisation et de juridicisation — ce que Boris Mirkine-Guetzévitch avait appelé la « rationalisation » — du parlementarisme amorcé en Europe à partir des années suivant la fin de la Première Guerre Mondiale. Sans doute la loi du 15 septembre 2011 n'embrasse-t-elle pas directement, loin s'en faut, l'ensemble du système de gouvernement britannique, mais les éléments de rationalisation qu'elle cherche à poser sont d'une importance potentielle suffisamment grande pour que l'on puisse considérer qu'une inflexion majeure vient de se produire dans l'histoire de la Constitution du Royaume-Uni.

* Je tiens à remercier M. Jonathan Sellam pour l'aide documentaire qu'il a bien voulu m'apporter.

I. Le dispositif mis en place par le *Fixed Term Parliaments Act 2011*

A. La formule trompeuse d'un « terme fixe » des élections à la Chambre des Communes

Le *Fixed Term Parliaments Act 2011* (désormais FTPA) pose dans sa Section 1 le principe de la détermination à l'avance de la date des élections à la Chambre basse du Parlement du Royaume-Uni, à savoir que toute législature (dont la durée de cinq ans depuis 1911 n'est pas remise en cause par la présente loi) est censée aller à son terme, sans être interrompue par une dissolution. Ainsi, les élections de l'actuelle Chambre ayant eu lieu le 6 mai 2010, les suivantes sont fixées expressément au 7 mai 2015 (Sect. 1, § 2) et, à l'avenir, les élections ultérieures devront en principe se tenir le premier jeudi du mois de mai de la cinquième année suivant les précédentes élections à la Chambre (Sect. 1, § 3). Diverses dispositions sont prises pour adapter ce délai de manière limitée pour des raisons pratiques². Il est ainsi mis fin à la prérogative dont jouissait le Premier ministre de fixer librement (mais toutefois dans la limite de la durée globale de la législature) la date des élections, prérogative longtemps admise dans l'esprit du système de Westminster, que l'on a fini par considérer comme exorbitante au regard du principe d'égalité des chances entre les partis politiques.

Mais l'expression « terme fixe » qui a donné son nom à la loi du 15 septembre 2011 est trompeuse et ce, à un double titre : d'une part, des élections anticipées restent, comme on le verra, possibles, sous certaines conditions – nouvelles, il est vrai – fixées par le FTPA et qui constituent l'essentiel de son intérêt. D'autre part, le principe d'un « terme fixe » aux élections à la Chambre des Communes existait en soi depuis longtemps dès lors qu'une durée maximum d'une législature avait été posée par une loi (au sens formel, en l'occurrence). Tel était le cas depuis le *Triennial Act* de 1694³ remplacé par le *Septennial Act* de 1716 jusqu'à ce que le *Parliament Act* de 1911 fixe la durée à cinq années. Ce qui change, sur ce point, n'est donc pas tant le principe d'un terme fixe depuis longtemps relatif (en ce sens que la législature est censée aller à son terme sous réserve de l'usage du droit de dissolution) que la suppression presque entière de la faculté laissée

2. Étant noté, au passage, que la décision du Premier ministre de repousser (de deux mois au maximum) la date des élections au-delà du terme fixe doit être approuvée par une résolution votée par les deux chambres (Sect. 1, § 6).

3. Le principe d'une durée maximale de la législature avait été voté en 1640 par le *Long Parliament*, mais la loi fut rapportée à la Restauration.

au Premier ministre de déterminer discrétionnairement la date des élections. Il devint progressivement d'usage, dans la culture parlementaire britannique depuis 1716, que la législature soit abrégée par l'exercice du droit de dissolution discrétionnaire par la Couronne (et peu à peu, selon l'avis du Cabinet puis du seul Premier ministre). Sept ans ont en effet, avec le temps, parus excessivement longs (seuls trois parlements depuis le début du XIX^e siècle ont tenu sept sessions⁴), si bien que même en dehors de conflits insurmontables entre le cabinet et les Communes (conflits devenus de plus en plus rares, à mesure que s'épanouissait la pratique des gouvernements parlementaires), il était régulièrement mis fin de façon anticipée à la législature. C'est ce que l'on a nommé la « dissolution à l'anglaise » (l'expression date plutôt de la seconde moitié du XX^e siècle), à savoir une dissolution décidée par le Premier ministre seul, en l'absence de tout conflit avec les chambres, un ou deux ans avant la fin de plein droit de la législature, selon le caractère plus ou moins favorable des sondages pour le parti du Premier ministre en place.

La formule retenue par la loi du 15 septembre 2011 est donc trompeuse puisqu'aucune Chambre des Communes, du fait du maintien de possibilités de dissolution, n'est assurée d'aller au terme de la législature quinquennale⁵. En revanche, c'est bien la faculté du chef du gouvernement de fixer discrétionnairement la date des élections qui se trouve passablement écornée par cette loi.

B. La rationalisation de l'exercice du droit de dissolution

L'originalité de la FTPA 2011 est de mettre formellement fin (définitivement ?) à l'exercice inconditionné du droit de dissolution de la Chambre des Communes par la Couronne ou plutôt, en vertu des conventions reconnues depuis longtemps, par le Premier ministre. Le droit de dissolution est maintenu mais ne pourra s'exercer juridiquement que dans deux hypothèses, l'une entièrement nouvelle dans le droit constitutionnel britannique, l'autre, qui s'analyse en une solution restrictive par rapport au droit jusque-là en vigueur.

4. Ceux de 1820, de 1841 et de 1859.

5. Aussi bien le titre exact de la loi du 15 septembre 2011 est « *Un Act visant à prendre des dispositions concernant la dissolution du Parlement et la détermination de la date du scrutin des élections parlementaires générales; ainsi que toute autre mesure utile à cette fin* ». Conformément à une pratique britannique, la loi prévoit elle-même son titre simplifié et a fixé qu'il s'agirait de la formule « *Fixed-term Parliaments Act 2011* » (Sect. 7, § 2). Il aurait été plus juste de la désigner sous le terme « Loi sur la dissolution du Parlement ». Il y a tout lieu de penser que l'insistance sur l'idée (et la formule) d'un « terme fixe » vient du Parti Libéral-démocrate et non des Conservateurs.

1. Un droit d'« autodissolution » de la Chambre des Communes (Sect. 2, al. 1 et 2)

Le FTPA institue en premier lieu la faculté pour la Chambre des Communes de voter elle-même sa propre dissolution, ce que l'on appelle, dans la doctrine constitutionnelle, l'autodissolution du Parlement (plus exactement : de la chambre basse)⁶. Pareil mécanisme est relativement rare dans le constitutionnalisme occidental et pour ainsi dire inédit au Royaume-Uni⁷. Lorsqu'il existe, ce mécanisme témoigne du fait que, contrairement à l'idée reçue, le droit de dissolution n'est pas réductible à une « arme » du pouvoir exécutif à l'encontre du pouvoir délibérant et n'est pas davantage inhérent aux systèmes de gouvernement parlementaire. On rencontre l'autodissolution dans les constitutions écrites instituant un parlementarisme de type moniste pur, c'est-à-dire dépouillant complètement le système des vestiges du dualisme en renonçant à instituer un chef d'Etat distinct du chef du gouvernement ou en retirant au chef d'Etat toute compétence significative. L'autodissolution est apparue pour la première fois dans certaines constitutions européennes de l'Entre-deux-guerres, notamment dans la plupart des Länder allemands sous la République de Weimar⁸, celle de l'Autriche de 1920 (art. 29, toujours en vigueur et maintenu malgré l'introduction d'un droit de dissolution par l'Exécutif en 1929) ou encore la Grèce (Constitution de 1927). Dans cette logique moniste pure, l'autodissolution avait été prévue en France dans le projet de constitution d'avril 1946 (art. 83). Elle existe actuellement dans les constitutions de tous les Länder d'Allemagne⁹, en Hongrie, Lituanie, Macédoine et est possible en Israël¹⁰. Sa fonction est de permettre un retour anticipé devant les électeurs quelle qu'en soit la raison, et ce, même en l'absence de conflit spécifique entre l'exécutif et une majorité au Parlement. L'idée qui la sous-tend est que l'assemblée délibérative est plus (ou du moins autant) légitime que les organes du pouvoir exécutif pour juger de l'opportunité de l'appel anticipé au corps

6. P. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Economica, 1983, pp. 197 et suiv.

7. Encore que le *Long Parliament* ait voté, en 1640, une loi portant que la Chambre des Communes ne pourrait être dissoute sans son propre consentement (Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, Paris, J. Rothschild, 1887, t. I, pp. 281-282). Mais la Révolution éclata peu après et la loi fut abrogée à la Restauration de la dynastie Stuart.

8. Dix Länder sur dix-sept, dont les plus importants (Prusse, Bavière, Saxe), les autres se contentant d'une dissolution décidée par votation populaire. La majorité exigée pour l'autodissolution était soit la majorité des votants, soit une majorité qualifiée.

9. Brême et le Bade-Wurtemberg ont fini par l'introduire respectivement en 1994 et 1995. Sans être très fréquente, elle est de temps à autre utilisée (une quinzaine de cas depuis 1970), ainsi tout récemment en Rhénanie du Nord-Westphalie en mars 2012).

10. Son introduction a été récemment évoquée en Slovaquie (juin 2011).

électoral. Implicitement, les partisans de l'autodissolution regardent le maintien (là où il existe) d'un droit de dissolution aux mains de l'Exécutif comme un reliquat monarchique périmé, dont le maintien et l'adaptation à la logique du gouvernement parlementaire représente un privilège injustifié.

Dans le FTPA britannique, la résolution d'autodissolution doit être votée à la majorité des deux tiers de l'effectif légal des Communes. Cette majorité qualifiée¹¹ est d'importance : elle vise à garantir une décision relativement consensuelle entre les partis, répudie en tout cas pas le privilège d'un monopole du seul parti du Premier ministre (ou d'une coalition majoritaire dont la surface serait réduite). L'inspiration de cette condition de majorité qualifiée paraît bien provenir d'Allemagne, où le refus d'une prérogative d'un seul parti dans le choix de la dissolution semble de plus en plus érigé en absolu depuis 1949 et plus encore depuis une trentaine d'années¹². Il semble que cette conception a gagné le parti libéral démocrate britannique, visiblement influencé par le modèle parlementaire allemand.

2. Une dissolution automatique conditionnée par la survenance d'une « crise gouvernementale négative » (Sect. 2, al. 3 à 5)

À côté du droit d'autodissolution conféré à la Chambre des Communes, le FTPA maintient une hypothèse de dissolution aux mains de la Couronne mais il ne s'agit plus du tout de la compétence discrétionnaire et inconditionnée dont elle jouissait jusqu'ici : le droit encadre si strictement ses conditions d'emploi que cette prérogative a perdu l'essentiel de son caractère traditionnel.

En effet, si la Chambre des Communes adopte une motion de censure expresse contre le Gouvernement (*Motion of no confidence*)¹³ et n'accorde pas expressément sa confiance¹⁴, dans un intervalle de quatorze jours, au Gouvernement en place (quel qu'il soit), la dissolution doit être prononcée.

11. Le programme de la coalition prévoyait que la résolution d'autodissolution devrait être prise à une majorité de 55% des sièges.

12. Comme le montre le fait que si une moitié seulement des constitutions des Länder de l'époque weimarienne exigeait la majorité des deux tiers pour voter l'autodissolution d'une diète, le nombre a été croissant au point de représenter aujourd'hui une majorité (douze Länder sur seize). Au niveau fédéral, les projets d'introduction de l'autodissolution depuis 1972 ont toujours envisagé une majorité d'au moins deux tiers des députés.

13. Elle doit être rédigée ainsi : « *La présente Chambre n'accorde pas sa confiance au Gouvernement de Sa Majesté* » (Sect. 2, § 4).

14. Confiance qui doit être exprimée formellement par l'adoption d'une motion ainsi rédigée : « *La*

Il s'agit donc d'une dissolution conditionnée, ce qui est radicalement nouveau en droit britannique, mais surtout, la dissolution est, ici, automatique : il ne dépend pas du Premier Ministre censuré ni d'un Premier Ministre nouvellement nommé mais non gratifié de la confiance expresse d'une majorité d'empêcher les élections anticipées.

Il semble facile de résumer la logique politico-constitutionnelle imaginaire de ce dispositif mis en place par le FTPA : limiter le recours à la dissolution des Communes à l'hypothèse d'une crise gouvernementale « négative », c'est-à-dire qui ne débouche pas, dans le délai de quatorze jours, sur la formation d'un gouvernement bénéficiant du soutien explicite de la Chambre (qu'il s'agisse, du reste, d'un cabinet majoritaire ou bien minoritaire).

Pourtant, telle est la subtilité du système de gouvernement parlementaire qu'il n'est pas réductible à une sorte de *Kriegspiel* (nos contemporains diront plutôt *Wargame*) dont les différentes configurations et situations politiques concrètes seraient entièrement prévisibles et identifiables à l'avance. Comme on le verra plus loin, les choses sont un peu plus complexes.

3. Exclusivité de ces deux hypothèses

La loi précise clairement, au deuxième alinéa de la Section 3 : « Il ne pourra être procédé autrement à la dissolution du Parlement ». Les deux hypothèses examinées plus haut sont donc les seules d'après lesquelles il peut être procédé à la dissolution des Communes.

Le Premier Ministre du Royaume-Uni perd ainsi l'une de ses prérogatives les plus considérables, ce droit de dissolution de la chambre basse du Parlement, quasi-discrétionnaire, qu'il détenait depuis la fin du « dualisme » effectif (et la neutralisation — non point absolue, certes, mais tout de même très avancée — de la Couronne comme pouvoir autonome). L'un des instruments ayant permis le développement du *Prime-Minister-System* typique du système de Westminster est ainsi pour le moins ébréché.

Cette réforme est, politiquement, le prix que les Libéraux-démocrates ont fait payer au parti Tory pour son accession au pouvoir, à la suite des élections de 2010, dans le contexte de l'absence de majorité absolue monocolore à la Chambre. En outre, il semble s'agir d'une compensation pour l'échec (du point de vue

présente Chambre accorde sa confiance au Gouvernement de Sa Majesté » (Sect. 2, § 5).

libéral-démocrate) de la réforme électorale, puisque les électeurs britanniques ont, le 5 mai 2011, repoussé par référendum le remplacement du traditionnel mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour pour l'élection des députés par un système « vote alternatif (*Alternative Vote*) » qui aurait favorisé en pratique la représentation des tiers-partis.

II. Appréciation et implications du nouveau dispositif

A. Incertitudes et risques de manipulations

Derrière son apparent triomphe généralisé, le constitutionnalisme écrit cache mal ses limites intrinsèques et même l'échec – inévitable, à vrai dire – de son objectif avoué (ou implicite) : au minimum encadrer les phénomènes politiques, au maximum, prétendre les déterminer complètement. Or, même les constitutions écrites les mieux agencées connaissent des incertitudes ou des zones d'ombre, où apparaissent des écarts – quand ce ne sont pas des contradictions ouvertes – entre la lettre des énoncés à prétention normative et les phénomènes politiques réels. De plus, en pensant trop bien faire, le droit constitutionnel écrit prend le risque d'être instrumentalisé, manipulé ou, pire, détourné de ses objectifs initiaux.

Les mécanismes d'autodissolution et surtout de dissolution (automatique ou non) conditionnée ouvrent la voie à toutes sortes de « manipulations » et calculs tactiques que la complexité des configurations politiques et l'ingéniosité des acteurs ne permettent pas de prévoir entièrement à l'avance. Le juriste français se souviendra du conditionnement de la dissolution dans la Constitution de la IV^e République que les acteurs s'arrangèrent pour paralyser jusqu'à « l'accident » de 1955. D'autres exemples, à l'étranger, de parlementarisme par trop rationalisé confirment ce point. Le dispositif mis en place par le FTPA ne paraît pas pouvoir échapper à ce danger.

Tout d'abord, les termes de la loi sont tels qu'ils laissent ouvertes plusieurs questions.

- Dans l'hypothèse où une motion de censure a été adoptée, mais que la configuration parlementaire ne permet pas d'édifier une majorité positive pour soutenir un nouveau Cabinet, comment sera résolue la question du Premier ministre ? Le Premier ministre qui a fait l'objet du vote de censure peut être tenté de ne pas démissionner dans les quatorze jours pour continuer à bénéficier du « bonus » s'attachant à sa position officielle au moment des élections automatiquement déclenchées à l'issue du délai. A l'inverse, le Leader de l'Opposition pourrait revendiquer le droit d'être appelé immédiatement par la Reine pour former un

nouveau cabinet, même minoritaire, ce qui lui permettrait d'affronter les élections consécutives à la dissolution automatique en position de force.

- Que se passera-t-il si le gouvernement perd un ou plusieurs votes importants, sur lesquels il a posé officiellement ou officieusement la question de confiance ? Ou bien si la majorité gouvernementale se disloque et que la situation parlementaire étant confuse, elle n'aboutit pas au vote d'une motion de censure expresse (par exemple si les Libéraux-démocrates quittaient la coalition sans vouloir s'associer à une motion de censure déposée par l'opposition travailliste) ? La dissolution habituellement décidée par le Premier ministre britannique en pareil cas n'étant juridiquement plus admise, elle ne serait pas davantage possible, désormais, en l'absence de vote d'une motion de censure. Et s'il se trouve alors plus d'un tiers de députés pour refuser de voter une motion d'autodissolution des Communes, la situation serait plus ou moins bloquée.

- On pourrait, d'autre part, imaginer qu'un Premier ministre « majoritaire » nommé par la Reine après la démission d'un Cabinet qui a fait l'objet d'une motion de censure, préfère demander à sa majorité de ne pas voter la motion de confiance afin que des élections anticipées soient organisées pour ratifier son accession au pouvoir (hypothèse proche de la situation de 1982 en R.F.A. lorsque H. Kohl remplaça H. Schmidt avec l'aide du parti libéral). Or, ici, la dissolution (automatique) interviendrait précisément dans l'hypothèse pour laquelle elle n'a pas été voulue, à savoir qu'une crise gouvernementale s'est résolue par la formation d'un cabinet reposant sur la confiance d'une majorité.

Il est à noter que cette loi pourrait n'avoir qu'une durée de vie limitée, dès lors que, conformément au droit constitutionnel britannique qui n'instaure pas de hiérarchie formelle entre les lois, elle peut juridiquement être aisément abrogée par une autre loi (« ordinaire »), notamment si, après les prochaines élections, il se trouvait à nouveau une majorité absolue à la Chambre. Celle-ci pourrait être tentée de rétablir le droit de dissolution libre du Premier ministre.

À vrai dire, il est une hypothèse où cette tentation pourrait être forte : un Premier ministre dont le Cabinet vient d'être l'objet d'une motion de censure sans qu'une majorité alternative « constructive » ne se forme, s'il ne parvient pas à obtenir une majorité des deux tiers des députés pour voter l'autodissolution, pourrait être tenté de faire abroger le FTPA par une loi adoptée à la majorité simple.

De tels scénarios sont envisageables, quoique d'une probabilité faible, car on peut penser que le coût politique d'une abrogation pure et simple du FTPA (c'est-à-dire menant au rétablissement du droit de dissolution entièrement inconditionné de l'Exécutif) est très (trop ?) élevé. Outre que le parti qui entreprendrait

d'abroger le FTPA pourrait apparaître comme celui qui « change les règles du jeu » en cours de partie, et sans compter que le Parti travailliste avait, lui aussi, inscrit le principe du *Fixed Term* à son programme depuis plusieurs années, on peut se demander si l'esprit des temps ne rend pas difficile ce qui serait perçu comme un retour en arrière. Comme si, dans le constitutionnalisme démocratique contemporain, existait ce que l'on est tenté d'appeler une sorte d'effet-cliquet qui interdirait de revenir sur une législation considérée (à tort ou à raison, plutôt à tort, selon nous, en l'occurrence) comme plus « libérale » ou plus « démocratique », parce qu'elle donne le sentiment de favoriser un meilleur équilibre entre Gouvernement et Parlement, entre Majorité et opposition ou, mieux, une plus grande égalité des chances entre les différents partis politiques. Bref, il n'est pas impossible que le FTPA, en dépit de ses limites et de la considérable perte de souplesse qu'il provoque, reflète une nouvelle « moralité constitutionnelle » (ce terme, dans un sens évidemment différent de celui employé par Mill) dans l'ordre constitutionnel et la culture politique britanniques et soit, pour cette raison, politiquement difficile à abroger¹⁵.

En tout état de cause, le nouveau mécanisme pourrait compliquer la formation d'un cabinet minoritaire, du moins si celui-ci est constitué après la censure d'un précédent cabinet : il ne pourra, en pareille hypothèse, échapper à la dissolution automatique que si une motion de confiance est votée, dans les quatorze jours, ne serait-ce qu'à la majorité relative, ce qui suppose l'abstention d'une partie de ses adversaires¹⁶ (la différence avec le système ancien est que cette partie de l'opposition est directement sollicitée, au cours du scrutin sur la motion de confiance, mais invitée à ... ne pas prendre position). La perte de souplesse, du fait du dispositif mis en place par le FTPA, pour régler ce genre de situations est manifeste.

B. Ce que signifie la voie de la « rationalisation » pour la culture constitutionnelle britannique

Au-delà des difficultés pratiques que la rationalisation du droit de dissolution est susceptible de poser un jour, le FTPA revêt une importance considérable à

15. Quoi qu'il en soit, et bien que sa validité ne soit pas limitée *a priori* dans le temps (autrement dit, il ne s'agit pas d'une loi expérimentale pour une durée définie à l'avance), le FTPA prévoit lui-même expressément que le Premier ministre devra mettre en place un comité de suivi composé en majorité de députés aux Communes pour évaluer les effets du nouveau dispositif. Toutefois, chose quelque peu curieuse, une longue phase d'observation est prescrite puisque ce comité devra être mis en place entre le 1^{er} juin 2020 et avoir terminé son travail avant le 30 novembre 2020 (Sect. 7, § 4 à 6).

16. Ainsi, par exemple, Harold Wilson n'aurait pas pu facilement réussir en 1974.

un autre niveau, plus fondamental encore. Il représente, derrière son apparence relativement anodine, un tournant de la culture constitutionnelle britannique en ce qu'il introduit dans le système de gouvernement de Westminster cela même dont il avait jusque-là su faire l'économie depuis plus de deux siècles : rien moins que des éléments pour tenter de fixer – au moins en partie – le principe du gouvernement parlementaire lui-même par des règles juridiques écrites.

Car en évoquant les motions refusant ou accordant sa confiance au Gouvernement de Sa Majesté que la Chambre des Communes peut adopter, le FTPA inscrit dans le droit strict – même si c'est de manière allusive – le principe même du gouvernement parlementaire, à savoir que le cabinet dépend de la confiance d'un corps délibérant pour exercer ses fonctions. Certes, il n'est pas posé expressément qu'un cabinet doive, en principe et sous certaines conditions, démissionner en cas de « censure » (cette conséquence pratique du principe de la responsabilité politique demeure encore, outre-Manche, une convention de la constitution¹⁷). Mais le FTPA suggère (presque) ouvertement qu'un cabinet doit normalement jouir de la confiance (d'une majorité) de la Chambre. Sans doute, l'existence de cette confiance n'est pas imposée de manière expresse et en toute hypothèse : il suffit théoriquement que le lien de confiance ne soit pas mis formellement à l'épreuve par une initiative émanant de la Chambre ou bien du Cabinet.

Il n'en demeure pas moins que le FTPA procède à une rationalisation partielle, quoique de biais (si l'on peut dire) et non frontalement, du principe du gouvernement parlementaire¹⁸, et que ce n'est pas rien pour les juristes. Il s'agit d'un début de rupture de principe avec la manière dont les Britanniques abordent le système parlementaire de gouvernement, qu'ils ont su progressivement inventer et durablement pratiquer avec bonheur et efficacité sous cette forme apparemment archaïque d'un ensemble de conventions greffées sur une structure juridique formelle (un système de balance des pouvoirs) en tant que telle non parlementaire. Ce trait profond de la culture constitutionnelle coutumière était tellement ancré dans les mentalités que dans les trois principaux anciens Dominions, le Canada,

17. Mais peut-être devrait-elle en réalité être considérée comme plus que cela : un principe constitutionnel fondamental non écrit qui, dans une certaine mesure, dépasse la volonté des acteurs.

18. Le terme « rationalisation » n'est peut-être pas heureux (il n'a pas grand-chose à voir avec la raison en soi), mais il s'est imposé à la suite des travaux de Mirkin-Guetzévitch, qui définissait la rationalisation (du pouvoir) comme « la tendance à remplacer le fait métajuridique du pouvoir par les règles du droit écrit » ; dans le cas du gouvernement parlementaire, celui-ci recevait désormais « une formule juridique stricte et complète » (*Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Sirey, 1937, pp. 5 et 10). Ce constat n'empêchait pas le même auteur de souligner, à juste titre, que « le régime parlementaire n'est pas seulement un article constitutionnel, mais surtout la pratique politique, les mœurs, l'attitude des partis, etc. » (*op. cit.*, p. 45).

l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui sont pourtant, à l'inverse de la mère-patrie, dotés d'une constitution formelle¹⁹, le principe de responsabilité parlementaire du cabinet n'est toujours pas explicitement reconnu par les textes et demeure, sans inconvénient majeur pour le fonctionnement de la démocratie, un principe constitutionnel non écrit.

Bien sûr, on observera que cette rationalisation opérée par le FTPA est, au final, modeste : outre le principe de responsabilité politique lui-même, l'obligation pour le cabinet de démissionner en cas de censure ne sont pas consacrés positivement²⁰. On est, d'autre part, encore loin d'une formalisation de la fonction élective du Parlement – qu'un Anglais, Walter Bagehot, fut pourtant, comme on sait, le premier à mettre si nettement en avant dans la littérature sur le gouvernement parlementaire²¹ –, encore que des textes récents (en vigueur ou en débat) montrent que cette idée fait son chemin²². Toutefois, on peut observer que le principe de la confiance présumée, inhérent à la variante dualiste classique du système parlementaire de gouvernement, est désormais ébréché, outre-Manche, puisque l'absence de vote d'une motion de confiance dans les quatorze jours suivant la censure d'un Cabinet entraîne automatiquement la dissolution des Communes. Désormais, un nouveau cabinet peut avoir intérêt à solliciter et à obtenir un vote de confiance expresse pour éviter une dissolution non souhaitée.

19. L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique du 29 mars 1867 pour le Canada, le *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* (du 9 juillet 1900) pour l'Australie, et, plus succinct, le *Constitution Act* du 13 décembre 1986 pour la Nouvelle-Zélande (qui a remplacé le *New Zealand Constitution Act* de 1852 et divers textes d'accompagnement).

20. Pour Mirkine-Guetzévitch, le premier élément de rationalisation du parlementarisme résidait dans « l'obligation (...) juridique, pour le ministère, de se retirer dès qu'il est l'objet d'un vote de méfiance » (*op. cit.*, p. 10).

21. V. notre présentation : « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique) », *Jus Politicum*, n°7, 2012.

22. D'une part, la Loi sur l'Ecosse (*Scotland Act*) du 19 novembre 1998 donne compétence au Parlement écossais de proposer à la Reine une personne pour le poste de *First Minister* écossais chaque fois que celui-ci est vacant (Sect. 46), et d'approuver, sur la proposition du *First Minister*, les personnes appelées au ministère avant nomination formelle par la Reine (Sect. 47). Cette loi mentionne d'ailleurs explicitement l'obligation pour le Ministre en chef de démissionner si le Parlement « décide que l'exécutif écossais ne bénéficie plus de sa confiance » (Sect. 45 ; de même pour les ministres, Sect. 47) (v. la traduction du texte in S. Rials, D. Baranger, *Textes constitutionnels étrangers*, P.U.F., « Que sais-je ? », 10^e éd. 2002, p. 19). D'autre part, une proposition de loi déposée – mais non adoptée – en novembre 2001 par un ancien Whip travailliste, Graham Allen, le *Prime Minister (Office, Role and Functions) Bill*, texte visant à codifier et organiser le statut et les compétences du Premier ministre du Royaume-Uni, prévoyait que celui-ci devrait être nommé par la Reine sur proposition de la Chambre des Communes (art. 1) et devrait démissionner si la Chambre déclarait qu'il ne jouissait plus de sa confiance (art. 2, al. 2).

Il n'est, en somme, plus possible, depuis l'entrée en vigueur du FTPA d'affirmer que le gouvernement parlementaire ne repose pas, au Royaume-Uni, sur le droit strict, et c'est en cela qu'un tournant s'est produit dans la culture constitutionnelle britannique. Seul l'avenir dira s'il est irréversible mais, cela a été dit plus haut, il paraît difficile de penser que la tendance à la juridicisation amorcée ne sera pas poursuivie. C'est une autre question que celle de savoir si ce tournant est bien venu. On ne modifie pas sans dommage une tradition multiséculaire. Les effets de mirage provoqués par l'abondance de règles écrites sont pourtant nombreux mais résister à leur charme fascinateur suppose, chez les élites gouvernantes, une prudence et une subtilité qui manquent singulièrement à notre époque.

Armel Le Divellec

Professeur à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas).