

Réflexions au sujet de l'investiture du Premier Ministre en Angleterre

par Bernard WALEFFE
Aspirant FNRS.

★

Depuis 1965, le leader du parti conservateur anglais est désigné par voie d'élection au sein de son parti. Les tractations obscures, qui avaient abouti, deux ans plus tôt, à la désignation de lord Home comme leader conservateur, avaient laissé un souvenir pénible dans l'opinion. Sir Alec Douglas-Home, avant de démissionner de ses fonctions en juillet 1965, prit l'initiative d'une réforme devenue nécessaire. Edward Heath, son successeur, fut le premier leader conservateur nommé selon la nouvelle procédure. Ainsi, renversant une ancienne tradition, le parti Tory a finalement adopté la méthode qui est en vigueur au sein des autres partis, le parti travailliste et le parti libéral.

Ce changement ne manquera pas d'avoir, à l'avenir, d'importantes conséquences sur le processus de nomination du chef du cabinet en Grande-Bretagne. Le professeur Karl Loewenstein les a évoquées dans une étude récente sur l'investiture du Premier Ministre britannique (1). Récemment aussi, il y a été fait allusion lors d'une importante émission télévisée, que la BBC a consacrée aux pouvoirs actuels du Premier Ministre et au cours de laquelle furent longuement interviewés l'historien Robert Blake, les députés Arthur Shinwell et Sir Alec Douglas-Home et le Premier Ministre Harold Wilson lui-même (2).

La nomination du Premier Ministre est un sujet qui a été abondamment étudié dans des monographies spécialisées (3) ou dans des ouvrages généraux de droit constitutionnel anglais, des plus anciens

(1) K. LOEWENSTEIN, *L'investiture du Premier Ministre en Angleterre* (traduction française de J. Feydy), *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 1966, n° 6, pp. 1063-1115.

(2) « *Where the Power lies* », BBC 1 (20 janvier 1967). Voyez aussi l'éditorial du *Times* (21 janvier 1967).

(3) Consultez, par exemple, B.E. CARTER, *The Office of Prime Minister*, London, 1956 et H. DAALDER, *Cabinet Reform in Britain (1914-1963)*, London, 1964.

aux plus récents. Au surplus, quantité de biographies consacrées aux hommes d'Etat britanniques apportent autant de lumières inédites sur un processus du droit anglais qui, de tout temps, a retenu l'attention.

Un effort de clarification, autant qu'une mise à jour du problème, est cependant nécessaire. D'abord, parce que l'investiture du Premier Ministre anglais relève exclusivement de la convention constitutionnelle (4) et qu'il convient, dès lors, de trier les innombrables précédents et usages cités à cet égard. Ensuite, parce que la réforme récente du mode de désignation du chef du parti conservateur a bouleversé des données essentielles du problème et réduit à néant certaines hypothèses communément admises à ce jour.

Nous voudrions considérer ici le problème de l'investiture du chef du gouvernement britannique, tel qu'il se pose à l'heure actuelle, dans deux de ses aspects les plus caractéristiques : le rôle de la Couronne, d'une part, et celui du Parlement, de l'autre.

ROLE DE LA COURONNE

La désignation de Premier Ministre est, en Angleterre, une des manifestations de la « prérogative personnelle » du souverain, c'est-à-dire du « résidu d'autorité discrétionnaire » (5) qui lui est constitutionnellement attribué. Comme en Belgique, le chef de l'Etat est seul habilité à agir ; par contre, il est admis, en Angleterre, qu'il agit sous sa seule et entière responsabilité (6).

Peut-on affirmer pour autant, comme le fait M. Loewenstein (7), que l'acte d'investiture « est le seul à contenir aujourd'hui quelques

(4) Les conventions constitutionnelles sont, en Angleterre, source de droit constitutionnel de même que les lois, les précédents judiciaires et les coutumes (essentiellement féodales). Elles sont, bien entendu, non écrites. Il s'agit de « règles d'usage politique, que ceux qu'elles concernent — spécialement le souverain et les hommes politiques — considèrent comme obligatoires, mais qui ne seraient pas jugées telles par les Cours (« *would not be enforced* »), si elles venaient à leur être soumises ». O. HOOD PHILLIPS, *Constitutional and Administrative Law*, London, 1962, p. 31. Voyez aussi J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, London, 1962, p. 11 et seq.

(5) Dicey ajoutait : « et arbitraire ». Mais, comme le remarque justement Hood Phillips, ce dernier qualificatif peut induire en erreur. Le mot « discrétionnaire » est plus adéquat. A. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1969 (10^e éd.), p. 424. HOOD PHILLIPS, *op. cit.*, p. 243.

(6) La reine n'est pas tenue de procéder à des consultations préalables. Notamment, elle peut se passer de l'avis, même formel, du Premier Ministre sortant. Les exemples de Bonar Law et de Sir Anthony Eden illustrent bien cette règle. Le premier, en 1923, a refusé de donner son conseil. Le second, en 1957, n'a même pas été pressenti. HOOD PHILLIPS, *op. cit.*, p. 243. Sir Ivor JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge, 1965, p. 394.

(7) K. LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 1066.

éléments d'appréciation personnelle de la part du monarque » ? Il nous paraît que ce point de vue traditionnel est largement périmé.

Remarquons, au passage, qu'en matière de dissolution du Parlement, la Reine dispose encore d'un certain pouvoir d'appréciation (8). Mais, il en est allé de la désignation de Premier Ministre comme de l'acte de dissolution. Les limitations imposées par les conventions au libre-arbitre de la Couronne sont devenues telles que celui-ci ne pourrait plus se manifester, à l'avenir, que dans un nombre d'hypothèses extrêmement réduit.

Depuis 1721, il est de tradition que le poste de Premier Ministre revienne à un membre du Parlement. En outre, il ne fait plus de doute aujourd'hui que le chemin du 10, Downing Street soit réservé aux seuls membres de la Chambre des Communes. Cette double limitation résulte moins, comme on pourrait le penser, du fait de l'évolution démocratique que d'une caractéristique propre au fonctionnement du parlementarisme anglais. En effet, les deux assemblées législatives se considèrent comme un club fermé : les personnes étrangères aux Chambres ne peuvent prendre part aux débats ; de plus, les membres de la Chambre des Lords ne peuvent participer aux séances de la Chambre des Communes (et inversement d'ailleurs).

Jadis, il était possible d'être le chef du gouvernement, tout en siégeant à la Chambre des Lords. Le Premier Ministre chargeait un de ses collègues les plus éminents, membre de la Chambre des Communes, de défendre la politique gouvernementale dans cette assemblée. Lord Salisbury fut le dernier à en faire la difficile expérience, de 1895 à 1902. Mais c'est en 1963 seulement qu'une preuve définitive a été fournie que cela n'était plus possible actuellement (9).

En effet, le rejet de la candidature de lord Curzon en 1923 n'est guère convaincant. Evincé de la succession du Premier Ministre Bonar Law, cet ancien vice-roi des Indes, ancien membre du cabinet de guerre de Lloyd George et brillant Ministre des Affaires étrangères, était sans conteste l'un des leaders les plus influents du parti conservateur de l'époque. Le Roi lui préféra Baldwin, une jeune recrue inexpérimentée et même, dit-on, médiocre. Ce faisant, Georges V croyait rencontrer les préférences de Bonar Law lui-même. Or, ce dernier, écrit l'auteur de sa biographie, bien qu'il se fût gardé de donner son conseil au souverain (il était presque mourant), souhaitait

(8) Tel est, du moins, l'opinion de Sir Ivor JENNINGS, *op. cit.*, p. 394 de HOOD PHILLIPS, *op. cit.*, pp. 108-111 et de J. VELU, *La dissolution du Parlement*, Bruxelles, 1966, p. 306 et seq.

(9) Contrairement à ce qu'affirme M. Loewenstein, qui estime, pour sa part, que le fait était évident dès 1923. *Op. cit.*, p. 1071.

éviter la nomination de lord Curzon, non du fait de son appartenance à la chambre haute, mais plutôt en raison de « son inaptitude caractérielle » à exercer les fonctions de chef du cabinet (*his temperamental unfitness for the post*) (10). Quoi qu'il en soit, conclut Jennings, le fait qu'un Premier Ministre doit siéger à la Chambre des Communes était loin d'être clairement établi en 1923 (11).

Par la suite, il y eut le cas fort intéressant, à notre avis, de lord Halifax en 1940. En effet, le nom du Ministre des Affaires étrangères du gouvernement Chamberlain a été avancé pour succéder à ce dernier, avant que la personnalité contestée de Churchill ne s'imposât à chacun. L'auteur de la biographie de Georges VI affirme qu'aucun de ceux qui ont exprimé une préférence pour lord Halifax, en ce compris Chamberlain et le Roi lui-même, n'ont élevé d'objection d'ordre constitutionnel (12). Selon Dalton, rien ne permet de croire que les travaillistes, pour leur part, auraient exprimé une exclusive contre lui (13). Mais, au cours d'une entrevue qui réunit Chamberlain, Churchill et lord Halifax, celui-ci déclina la proposition, déclarant que « sa position de pair, hors de la Chambre des Communes, ferait qu'il lui serait très difficile d'assumer les fonctions de Premier Ministre au cours d'une guerre comme celle-ci » et qu'« il serait responsable de tout, mais n'aurait pas le pouvoir de diriger l'assemblée dont dépend la vie de tout gouvernement » (14). Cette déclaration, claire apparemment, ne laissait pas moins planer un doute quant à la possibilité qu'aurait un lord d'être Premier Ministre en d'autres circonstances, notamment en temps de paix.

En réalité, le seul précédent non-ambigu est celui de lord Home en 1963 (15). « Rien ne peut mieux montrer l'exclusion des membres de la Chambre des Lords, souligne M. Loewenstein, que la nomina-

(10) R. BLAKE, *The Unknown Prime Minister, the Times and Life of Andrew Bonar Law (1855-1923)*, London, 1955, pp. 511 et 521-522. Hood Phillips, de son côté, affirme que « Bonar Law préférerait Baldwin pour des raisons personnelles, mais ne pensait pas que les prétentions supérieures de Curzon puissent être évincées ». *Op. cit.*, p. 292.

(11) JENNINGS, *op. cit.*, p. 23.

(12) Sir John WHEELER-BENNETT, *King George VI, his Life and Reign*, London, 1958, pp. 443-444. Voyez également Sir Harold Nicolson, *King George V, his Life and Reign*, London, 1952, p. 377 et E.C.S. WADE and G.G. PHILLIPS, *Constitutional Law*, London, 1965 (7^e édit. par E.C.S. Wade & A.W. Bradley), pp. 80-81.

(13) H. DALTON, *The Fateful Years: Memoirs (1931-1945)*, London, 1957, p. 307.

(14) Sir Winston CHURCHILL, *The Second World War*, London, 1948-1954, vol. I, p. 523. Lord HALIFAX, *Fulness of Days*, London, 1957, p. 219 et *Journal de George VI* (10 mai 1940), in G.P. WILSON, *Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law*, Cambridge, 1966, p. 20.

(15) Sur les tractations qui conduisirent à la désignation de lord Home comme Premier Ministre, il conviendrait de signaler, outre les sources citées par M. Loewenstein, l'excellente description qu'en a faite H. DAALDER, *op. cit.* (Appendice), pp. 325-330.

tion de lord Home comme successeur de Harold Macmillan, qui ne fut rendue possible que par l'abandon hâtif de sa pairie par le nouveau Premier Ministre selon la nouvelle loi sur la pairie de 1963 et par sa candidature couronnée de succès à un siège aux Communes » (16).

Néanmoins cette loi, permettant aux lords de renoncer à leur titre, autorise théoriquement les plus dynamiques d'entre eux à nourrir des espoirs accrus quant à leur possibilité d'exercer un jour les fonctions de Premier Ministre (17). Les lords qui désirent jouer un rôle politique important, voire suprême, ont le choix entre deux attitudes : ou bien ils renoncent d'emblée à leur titre et se créent un renom aux Communes (l'exemple le plus frappant est celui de lord Hailsham, aujourd'hui Quintin Hogg, qui fut candidat à la succession de Macmillan en 1963 et reste un leader conservateur éminent); ou bien ils conservent la pairie, gravissent lentement la hiérarchie du parti et ne renonceraient à leur titre qu'au dernier moment (à l'instar de lord Home).

Notons toutefois que, dans l'administration de Harold Wilson telle qu'elle fut remaniée en janvier 1967, sur 107 membres du gouvernement, 15 sont membres de la Chambre haute (en ce compris 4 attachés à la Cour) et 2 seulement font partie du cabinet : lord Gardiner (lord chancelier) et le comte de Longford (lord du sceau privé et leader de la Chambre des Lords) (18).

La limitation la plus importante au pouvoir « discrétionnaire » du souverain résulte de la règle selon laquelle la Reine doit désigner au poste de Premier Ministre « le chef du parti ou groupe de partis qui a le contrôle ou peut contrôler une majorité à la Chambre des Communes » (19). Envisageons successivement les modalités d'application de ce principe.

Lorsque les élections législatives font apparaître une majorité absolue en faveur d'un parti, ou bien le parti au pouvoir conserve sa majorité et le Premier Ministre se maintient *automatiquement* en fonction, ou bien le parti d'opposition obtient la majorité et le chef désigné de ce parti est nommé *tout aussi automatiquement*. Dans le premier cas, la Reine n'intervient en aucune manière. Dans le second, son rôle est de pure forme : elle reçoit la démission orale du Premier Ministre sortant et fait appeler son successeur (*she sends for his successor*), lequel lui baise la main (*he kisses hands upon his*

(16) K. LOEWENSTEIN, *op. cit.*, pp. 1072-1073.

(17) WADE et PHILLIPS, *op. cit.*, p. 100.

(18) Voyez la liste publiée par le *Times* (24 janvier 1967), p. 16.

(19) HOOD PHILLIPS, *op. cit.*, p. 289.

appointment). Remarquons en premier lieu que, depuis 1931, toutes les élections, sans exception, ont accordé une majorité absolue soit au parti conservateur soit au parti travailliste (4 fois, chacun) et, en second lieu, qu'aucun doute ne saurait exister quant à la personne à laquelle doit échoir la fonction de Premier Ministre, puisque depuis 1965 tous les partis procèdent à l'élection préalable de leur leader.

Dans ces conditions, que reste-t-il des « éléments d'appréciation personnelle » du souverain ? L'histoire parlementaire anglaise montre que les cas où la Couronne est intervenue personnellement dans le dénouement des crises ministérielles sont loin d'être rares. Mais, ces précédents pourront-ils se répéter demain ? Il importe donc d'estimer leur valeur réelle dans le contexte politique de l'Angleterre actuelle.

Que se passerait-il, par exemple, si un changement de gouvernement devait intervenir à la suite d'un renversement de majorité par un vote de censure aux Communes ? Le dernier cas de cette espèce remonte à la chute de lord Rosebery en 1895 ! Le leader de l'opposition conservatrice, lord Salisbury, accepta la tâche de former un nouveau gouvernement, quoi qu'il estimât qu'il eût été du devoir constitutionnel de son prédécesseur de conseiller à la Reine la dissolution du Parlement. C'est d'ailleurs ce qu'il fit lui-même presque immédiatement et le résultat de l'élection fut tout à l'avantage de son parti (20).

Dans le contexte politique actuel, on doit considérer une telle éventualité comme hautement improbable. La discipline de vote — érigée en obligation stricte en droit constitutionnel anglais — jointe à la menace d'une dissolution anticipée sont autant d'atouts, qui font la force des Premiers Ministres britanniques.

Certes, une défection soudaine d'un certain nombre de membres de la majorité, qui réduirait celle-ci suffisamment pour mettre en danger le prestige personnel du chef du cabinet est toujours possible.

Le 8 mai 1940, par exemple, Chamberlain vit sa majorité conservatrice fondre de quelque 175 voix à 81 seulement, 33 conservateurs s'étant joints à l'opposition pour blâmer la conduite désastreuse de la campagne de Norvège et 60 s'étant abstenus (21). Le Premier Ministre remit sa démission au Roi et céda le pouvoir à Churchill. Vu les circonstances, une dissolution suivie d'élections brusquées était impraticable et, en outre, aucune sanction ne fut prise à l'encontre des conservateurs rebelles.

L'hypothèse d'une rébellion au sein du parti au pouvoir prend

(20) JENNINGS, *op. cit.*, pp. 56 et 522.

(21) Voyez Débats de la Chambre des Communes, 8 mai 1940, vol. 360, col. 1251-1362. JENNINGS, *op. cit.*, pp. 30, 49, 478 et 530.

aujourd'hui un regain d'intérêt. Face à l'indiscipline de 63 travaillistes de toutes tendances, qui se sont abstenus lors du vote sur la loi de défense, le 28 février 1967, le Premier Ministre Harold Wilson n'a pas hésité à réagir avec une violence que d'aucuns ont jugée excessive d'un point de vue politique (22), mais qui illustre parfaitement du point de vue constitutionnel les limites de la liberté d'action des membres de la majorité, d'une part, et de la portée de la force de dissuasion dont dispose le Premier Ministre, de l'autre.

S'adressant à une réunion du groupe parlementaire travailliste, le Premier Ministre s'est montré à la fois « menaçant, sarcastique et inflexible ». Le devoir des députés de la majorité, a-t-il déclaré en substance, est de soutenir le gouvernement au pouvoir. Ils ont été élus précisément pour cela (« *just for that* »). S'ils souhaitent le renverser, ils doivent le dire clairement et des élections anticipées seraient immédiatement décrétées. « Un chien peut mordre une fois, ajouta-t-il, mais s'il continue à mordre, il pourrait se voir refuser le renouvellement de sa licence » (23). Le Premier Ministre signifiait ainsi que les rebelles pourraient bien ne plus bénéficier du soutien du parti en cas d'élections ; que, par conséquent, peu d'entre eux auraient la chance d'être réélus, mais que la plupart, par contre, risqueraient de perdre leur caution (24).

Quelle que soit l'issue de ce différend, qui oppose le Premier Ministre actuel et une partie de sa majorité, on ne peut dénier au chef du cabinet le droit de rappeler ses troupes à la discipline de vote et de leur adresser semblable menace. Décider seul de l'opportunité et du moment d'une dissolution est, depuis 1919, son droit le plus strict (25). À moins qu'une majorité de rechange, capable de mener une politique cohérente, ne se dessine, rien ne l'oblige à démissionner et la Reine ne pourrait, sauf cas exceptionnels, s'opposer à ce qu'il en réfère au pays pour arbitrer le conflit. Les rebelles ont peu à gagner dans ce pari.

À l'appui de la thèse du Premier Ministre Wilson, il convient de citer l'opinion de Sir Ivor Jennings : « Le membre du Parlement est

(22) Le *Times*, dans son éditorial du 4 mars 1967, estime que le Premier Ministre a commis une grave erreur politique en « revendiquant l'autocratie » et « en sous-estimant les pouvoirs du Parlement ». Les membres du groupe parlementaire travailliste, écrit-il, sont les « maîtres » et non les « esclaves » du Premier Ministre, puisque ce dernier doit sa haute position à leur appui et qu'un parti peut élire son leader ou s'en défaire même s'il doit en payer le prix.

(23) En Angleterre, il faut une licence pour posséder un chien.

(24) Le *Times* (3 mars 1967), p. 1.

(25) Consultez sur ce sujet, J. VELU, p. 298 et seq.

élu pour soutenir un parti. Il accepte les obligations de son parti en recevant le *whip*. S'il s'oppose à la politique de son parti sur un point particulier, il peut s'abstenir de voter. Parfois, peut-être, il votera contre son parti. S'il le fait trop souvent, il perd le *whip* ; et ceci signifiera probablement la perte du soutien de son parti aux élections suivantes. Sans ce soutien, il ne sera probablement pas élu (...). Par-dessus tout, il est très improbable qu'un membre de la majorité fasse une démarche, qui conduirait à la chute du gouvernement. Car, si celui-ci est mis en minorité sur un point important, ou bien il démissionnera ou bien il dissoudra le Parlement. S'il démissionne, il permet la formation par l'opposition d'un gouvernement qui, par hypothèse, est pire que celui pour lequel il a été élu en vue de le soutenir. Si le Parlement est dissout, il doit subir les inconvénients et, éventuellement, les frais d'une élection. Et il n'est nullement assuré qu'il sera réélu. Un gouvernement qui a une majorité possède donc les moyens de conserver sa majorité. Toute l'organisation des *whips* tend à cette fin. Le gouvernement dispose surtout de l'arme efficace de la dissolution. Elle constitue une menace qui pèse sur la tête des membres comme une massue. Lors d'une dissolution, tout peut survenir. Les amis « tièdes » sont certains de disparaître (...). « Je vous défie sur cette motion et sur toutes les autres motions que vous pourriez déposer ; je défie vos majorités. Je tiens mon droit de la Couronne et j'en appellerai au peuple. » Ainsi s'exprimait Canning en 1807 ; ainsi pourrait s'exprimer en langage plus diplomatique le Premier Ministre d'aujourd'hui » (26).

Attardons-nous maintenant au mécanisme de la formation des gouvernements de coalition ou minoritaires. Bien que relativement nombreuses au XIX^e siècle (27), de telles formules sont devenues tout-à-fait exceptionnelles et même sans exemple depuis la dernière guerre. La raison de cette évolution réside dans le renforcement de la cohésion des grands partis et l'éviction quasi-totale de tiers partis marginaux (28). La conséquence logique doit en être, à notre avis, un fonctionnement de plus en plus constant du système bi-parti, c'est-à-dire l'alternance automatique de cabinets homogènes majoritari-

(26) JENNINGS, *op. cit.*, pp. 474-475.

(27) Il y eut un cabinet de coalition « avoué » de 1852 à 1855 et un grand nombre de gouvernements qui ne se maintinrent que de l'accord tacite d'autres partis ou groupements. Ces derniers étaient en fait des gouvernements minoritaires. JENNINGS, *op. cit.*, pp. 31 et 513. Cf. *infra*.

(28) R Bassett remarque qu'il est légitime de parler aujourd'hui d'un régime bi-parti en Angleterre, mais que ce ne fut jamais le cas avant la deuxième guerre mondiale. *Nineteen Thirty One, Political Crisis*, London, 1958, p. 1.

res (29), avec pour corollaire un accroissement de l'effet plébiscitaire des élections, lequel à son tour ne manquerait pas de nuire aux tiers partis dont le but plus ou moins avoué serait de rompre une dialectique aussi simple (30)...

A supposer qu'un cabinet de coalition s'avère indispensable, soit qu'un grand parti, minoritaire, veuille s'associer à un tiers parti pour obtenir une majorité d'appoint (31), soit que les deux grands partis désirent s'allier de leur propre initiative (à l'instar de la « grande coalition » allemande, par exemple) (32), soit qu'il existe, enfin, une nécessité contraignante de former un gouvernement d'union nationale (en cas de guerre ou de crise grave) (33), les précédents suggèrent que la Couronne s'en tienne à une attitude de neutralité et d'expectative prudentes.

En 1915, lors de la création de la première coalition de guerre, le Roi n'eut pas à intervenir, car Asquith accepta de son gré l'élargissement de son gouvernement libéral avec des éléments unionistes conservateurs (34). En 1916, le Roi s'offrit en médiateur effacé (il provoqua une réunion des leaders unionistes, libéraux et travaillistes au palais de Buckingham) afin de permettre aux chefs de parti de décider qui, de Lloyd George ou de Bonar Law, succéderait à Asquith, démissionnaire (35). En 1940, le Roi, en dépit de ses préférences pour lord Halifax (36), laissa conservateurs et travaillistes plus libres encore (37) pour trouver un successeur à Chamberlain (38).

Quant au rôle tenu par Georges V en 1931, lors de la formation du gouvernement d'union nationale de McDonald (*National Emergency Government*), il apparaît à l'évidence que le Roi a vivement insisté pour que le leader travailliste conserve ses fonctions de Premier

(29) Voyez en ce sens les conclusions de J. CADART. *La consolidation du « Two-party System » par les élections britanniques de 1966*, in *Revue française de Science politique*, décembre 1966, pp. 1067 à 1081.

(30) On ne voit pas l'avantage qui pousserait les deux grands partis à proposer une réforme du système électoral majoritaire qui sert leurs intérêts et clarifie la situation politique de manière si frappante.

(31) et ne se contente pas d'un simple « soutien sélectif » de l'ensemble ou d'une partie de l'opposition. Cf. *infra*.

(32) Cette hypothèse est sans précédent.

(33) Cette hypothèse fournit les seuls exemples (quatre) de gouvernements de coalition de ce siècle.

(34) Ce cas s'apparente à la deuxième hypothèse ci-dessus. Voyez NICOLSON, *op. cit.*, p. 264.

(35) Voyez NICOLSON, *op. cit.*, pp. 288-291. Egalement J.A. SPENDER et C. ASQUITH, *Life of lord Oxford and Asquith*, London, 1932, vol. II, p. 274.

(36) *Journal de Georges VI* (10 mai 1940), *loc. cit.*

(37) En 1916 en effet, Georges V avait posé comme condition qu'il refuserait d'accorder une dissolution anticipée au nouveau Premier Ministre, quel qu'il fût. NICOLSON, *op. cit.*, p. 289.

(38) Voyez JENNINGS, *op. cit.*, pp. 49-50.

Ministre (39) et forme un « cabinet de personnalités » (*Cabinet of individuals*) appartenant aux trois partis, seul capable à ses yeux de restaurer la situation financière catastrophique. Cette ingérence royale, quoique constitutionnelle dans la forme (40) et « patriotique » dans sa motivation (41), n'en a pas moins provoqué des conséquences politiques si graves (42) et, de ce fait, tant de controverses, qu'on est en droit de douter que la Reine veuille jamais, à supposer qu'elle le puisse, se prévaloir à l'avenir d'un si funeste exemple.

En dehors de coalitions de guerre ou de « grande coalition » qui se créeraient toutes deux à l'initiative des partis, la première éventualité d'une coalition réunissant officiellement un grand parti, minoritaire, et un tiers parti pour obtenir une majorité d'appoint apparaît encore plus hypothétique. L'histoire enseigne que les grands partis anglais préférèrent dans ce cas gouverner seuls et se contenter du « soutien sélectif » d'une partie ou de l'ensemble de l'opposition. C'est du moins la leçon que l'on peut tirer des précédents nombreux avant 1931 (43). Cette situation de faiblesse relative est compensée par un triple avantage : aucun accord formel entre partis, exigeant des concessions sur des points importants des programmes politiques respectifs, n'est requis ; en outre, un gouvernement minoritaire est en droit de s'octroyer la plus grande liberté d'appréciation quant à la portée qu'il entend réserver aux votes de censure qu'il subit aux Communes (44) ;

(39) MacDonald présidait un cabinet travailliste minoritaire depuis 1929.

(40) En effet, l'opinion du Roi se fondait sur la suggestion qui lui firent, d'accord avec le Premier Ministre, les leaders conservateur et libéral. Pour une description complète de tous les éléments de la crise, voyez JENNINGS, *op. cit.*, pp. 41-49.

(41) K. LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 36.

(42) MacDonald fut abandonné par le parti travailliste tout entier, sauf trois Ministres, et littéralement traîné dans la boue en tant que traître au socialisme. Le parti socialiste, de son côté, a dû faire face ensuite à une campagne électorale ignominieuse dont il sortit pratiquement anéanti (sur 288 sièges au Parlement précédent, il n'en perdit pas moins de 215!). Voyez, à propos de cette crise sans précédent, lord PASSFIELD (Sidney Webb), *What happened in 1931, a Record*, in *Political Quarterly*, 1932, II, p. 1017.

(43) Jennings ne cite pas moins de douze cabinets minoritaires de 1839 à 1931. *Op. cit.*, p. 31. La pratique du « soutien sélectif » fut appliquée, non sans succès parfois dans les trois derniers cas : de 1905 à 1915 (Asquith), en 1924, et de 1929 à 1931 (MacDonald). D'une manière générale, les points d'entente entre le parti minoritaire au pouvoir et l'opposition peuvent être beaucoup plus nombreux que les points de désaccord, qu'il suffit d'éviter autant que possible.

(44) MacDonald, présidant le premier cabinet travailliste minoritaire de 1924, annonça aux Communes que le gouvernement se retirerait « s'il est battu sur des questions essentielles, des questions de principe, des questions qui comptent réellement ». Il ajouta : « Mais, je me propose de faire passer mon programme, sachant que je suis en minorité, acceptant la responsabilité de ce fait et me prévalant des privilèges qui découlent de cette responsabilité. Si la Chambre désire amender nos propositions sur des points non-essentiels..., des points qui ne s'opposent pas à l'essence des propositions que nous faisons et ne détruisent pas fondamentalement l'intention générale du gouvernement, la Chambre doit en assumer la responsabilité et, dans ce cas, un vote

enfin, la menace d'une dissolution, s'il y est fait recours avec tact, peut jouer au détriment du parti responsable d'une crise et permet, de toute manière, au parti au pouvoir de pratiquer un chantage bénéfique.

Le recours à un gouvernement minoritaire n'étant pas exclu, il faut apprécier la marge de manœuvre dont disposerait la Couronne. La Reine devrait choisir le leader du parti le plus puissant (45), sauf si ce dernier est précisément celui qui a perdu une majorité absolue aux élections. Dans ce dernier cas, le « désaveu » des électeurs doit jouer en faveur de l'alternance au pouvoir (46). La liberté d'appréciation de la Reine est donc quasi nulle.

Restent les cas où le Premier Ministre laisse son poste vacant, tandis que son parti conserve le droit de rester au pouvoir. Ces situations furent très fréquentes par le passé. Les causes en étaient le décès du Premier Ministre (47), son grand âge (48), sa santé défaillante (49) ou même son échec politique (50).

Sauf Lloyd George et McDonald (51), tous, depuis la Première Guerre mondiale, furent conservateurs. Or, il était d'usage dans ce parti de laisser « les mains libres » à la Couronne et de ne pas désigner de suppléant officiel qui pût succéder automatiquement au poste de Premier Ministre (52). La solution des crises fut donc variable : ou bien le Premier Ministre laissait un « second » évident et le souverain, soit fit appel à lui (53), soit fit usage de son pouvoir discrétionnaire.

sur de tels amendements ou questions ne sera pas considéré comme un vote de censure ». Débats de la Chambre des Communes (12 février 1924), vol. 169, col. 749.

(45) En l'occurrence le leader de l'opposition. Tel fut le cas lorsque MacDonald succéda à Baldwin en 1929. M. Loewenstein exprime à tort l'opinion inverse. *Op. cit.*, p. 1091. Or, Jennings est catégorique à cet égard, *Op. cit.*, p. 38.

(46) Tel fut le cas de Baldwin (soutien: 259 conservateurs) cédant le pouvoir à MacDonald (soutien: 191 travaillistes) en 1924. K. LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 1091.

(47) Le dernier précédent remonte au décès de lord Palmerston (1865).

(48) Baldwin (1937) et Churchill (1955).

(49) Bonar Law (1923), MacDonald (1935), Eden (1957) et Macmillan (1963).

(50) Lloyd George (1922) : le parti conservateur, membre de la coalition qu'il présidait, lui retira sa confiance lors d'une célèbre réunion au Carlton Club. Chamberlain (1940) : 33 députés conservateurs ayant voté en faveur d'une motion de censure et 60 autres s'étant abstenus, le 10 mai 1940, il démissionna quoique assuré encore d'une large majorité absolue. Cf. *supra*.

(51) Comme l'un et l'autre présidaient un cabinet de coalition et que les groupes dissidents qui les soutenaient au Parlement n'avaient qu'une très faible audience, la succession échut au chef du parti le plus nombreux, Bonar Law et Chamberlain respectivement.

(52) JENNINGS, *op. cit.*, p. 44. Le parti socialiste a toujours procédé à l'élection d'un leader suppléant. Si Attlee avait dû disparaître entre 1945 et 1951, Morrison lui aurait sans doute succédé d'office. Il en irait de même pour George Brown, suppléant actuel de Harold Wilson.

(53) Dans le cas de Baldwin, il était « entendu » que Chamberlain, son principal lieutenant, serait également son successeur. Le titre de vice-Premier Ministre qui échut

tionnaire pour lui barrer la voie (54); ou bien sa succession n'était aucunement préparée et des tractations furent nécessaires pour dégager le nom du nouveau Premier Ministre (55).

Or, si la réforme de procédure au sein du parti conservateur rend automatique la nomination du leader élu en règle générale, elle ne résoud pas, comme c'est le cas pour le parti travailliste, le problème spécial évoqué ci-dessus. Rien ne prévoit, en effet *l'élection* d'un suppléant à la présidence du parti. Pour l'instant, Edward Heath a désigné lui-même son « second ».

Et M. Loevenstein de se poser, incidemment, cette question : « Il reste à savoir si, en cas de vacance dans la fonction de chef de parti, le suppléant serait considéré comme son successeur légitime sans confirmation formelle par le groupe parlementaire conservateur ou si ce dernier pourrait le remplacer par quelqu'un d'autre. Il n'est pas non plus certain que le souverain serait obligé de nommer au gouvernement un chef de parti suppléant qui ne devrait sa position qu'à une nomination par l'ancien chef conservateur et non à une élection formelle par le groupe parlementaire » (56).

Telle est donc *l'hypothèse unique* où pourraient intervenir théoriquement « les éléments d'appréciation » de la Reine. Le suppléant conservateur se fera-t-il élire avant d'accepter l'investiture de la Reine, ou bien en reviendra-t-on aux hésitations du passé ? Le premier cas d'application servira de test à cet égard. L'avenir dira ce qu'il adviendra du processus de démocratisation entamé au sein du parti conservateur et si nous avons tort de penser, dès à présent, que la Reine ne dispose plus en principe de liberté d'appréciation dans le choix du chef du gouvernement, soit qu'elle doive se plier à la voix du peuple des électeurs, soit qu'elle doive se soumettre à la consigne des partis.

ROLE DU PARLEMENT

« La Reine désigne le Premier Ministre ; le Parlement l'accepte. »
Toutefois, contrairement à ce qui se pratique dans d'autres régimes

à Attlee en 1940 ne lui donnait aucun titre à la succession de Churchill. En cas d'accident, il fut convenu que Eden serait proposé. Quand Churchill se retira en 1955 par contre, Eden, alors vice-Premier Ministre, avait acquis un « droit » incontesté à sa succession. Voyez JENNINGS, *op. cit.*, pp. 26-27. Sur le titre de vice-Premier Ministre, voyez G. MARSHALL et G.C. MOODIE, *Some Problems of the Constitution*, London, 1959, p. 164 et seq. Egalement HOOD PHILLIPS, *op. cit.*, p. 291.

(54) Tel fut le cas lorsque le souverain préféra Baldwin à lord Curzon en 1923 (cf. *supra*) et, dans une certaine mesure, Macmillan à Butler en 1947.

(55) Tel fut le cas au départ de Chamberlain (choix entre lord Halifax et Churchill) et de Macmillan (il y avait au moins six candidats possibles).

(56) K. LOEWENSTEIN, *op. cit.*, p. 1107.

parlementaires (57), aucune procédure spéciale d'approbation par la Chambre des Communes n'est requise ni même d'usage. Quelque *essentielle* que soit la condition qui exige du nouveau gouvernement de pouvoir compter sur une majorité aux Communes, « sa formation, écrit L.S. Amery, n'est aucunement le résultat d'une initiative parlementaire (58) et sa composition peut n'avoir qu'un rapport minime avec les vœux ou les vues du Parlement en fonction. L'un et l'autre sont le résultat d'un processus indépendant mis en mouvement par le monarque et ensuite le Premier Ministre » (59).

Rien n'exige que le nouveau Premier Ministre instaure un *débat spécial* aux Communes pour y solliciter un vote de confiance. En principe, dès que le gouvernement est formé, la Chambre reprend le cours normal de ses travaux : des questions sont posées aux nouveaux titulaires des départements, des délais s'ouvrent sur des points déterminés de la politique gouvernementale, des motions sont déposées qui, pour autant qu'elles soient suivies d'un vote, ont tôt fait de montrer si la nouvelle administration dispose ou non d'une majorité.

Cette continuité dans l'ordonnance des travaux parlementaires, indépendamment des bouleversements du pouvoir exécutif, est caractéristique. Or, l'une des occasions s'offrant aux Communes de discuter en profondeur le programme du gouvernement est le grand débat qui suit, traditionnellement, la lecture du discours du trône à l'ouverture annuelle de la session parlementaire et, en outre, après chaque élection à l'ouverture d'une nouvelle législature.

(57) Les Constitutions belge (art. 65), luxembourgeoise (art. 77), néerlandaise (art. 79), norvégienne (art. 12), suédoise (art. 4) et danoise (art. 13) confèrent toutes au Roi le pouvoir de nommer les ministres; mais il est de coutume que le gouvernement sollicite ensuite la confiance parlementaire. Consultez Parlements (*étude comparative publiée par l'Union Interparlementaire*), Paris, 1961, pp. 256-257 et R. FUSILIER, *Les monarchies parlementaires*, Paris, 1960.

La Constitution italienne prévoit formellement, par contre, que le président du Conseil, quoique légalement en fonction dès sa nomination par le chef de l'Etat, doit se soumettre à un vote de confiance des deux Chambres (art. 92). En France, la Constitution de la IV^e République contenait, depuis la révision de 1954, une disposition analogue (art. 45). La Constitution de la V^e République a supprimé cette nécessité (art. 8).

(58) Dans un certain nombre d'Etats, l'intention de soumettre le chef du gouvernement à l'investiture préalable du Parlement est manifeste. Ainsi, la Constitution de la République d'Irlande dispose que le président de la République nomme le chef du gouvernement sur proposition de la Chambre basse (*Dáil*), exprimée sous forme de résolution (art. 13). Selon la Constitution de la République fédérale d'Allemagne, le candidat proposé par le président fédéral doit recevoir la confiance préalable de la Diète (Bundestag). A défaut d'approbation, la Constitution prévoit que la Diète élit un autre candidat, élection à laquelle le président doit se soumettre. Toutefois, si cet élu n'a pas recueilli les voix de la majorité de la Diète, il peut recourir à la dissolution de celle-ci (art. 63). Voyez aussi l'article 45 de la Constitution de la IV^e République française, avant qu'il ne soit révisé en 1954.

(59) L.S. AMERY, *Thoughts on the Constitution*, Oxford, 1953, p. 27.

Si l'accession d'un gouvernement au pouvoir est due précisément à une élection générale, son premier devoir sera donc de définir ses intentions dans le discours du trône, qui ouvre le nouveau Parlement, et de les soumettre à un large débat parlementaire. Telle devra être, de plus en plus, la règle générale (60). Il en va de même quand, par l'effet d'une coïncidence, un nouveau cabinet est formé entre la clôture et la réouverture d'une session (61).

Si, au contraire, un changement de gouvernement intervient en cours de session, le relevé des précédents depuis la Première Guerre mondiale montre que les usages ont été variables selon les Premiers Ministres.

Celui-ci peut juger opportun de faire une brève déclaration d'intention : tels Lloyd George en 1915 et Churchill en 1940, eu égard aux circonstances exceptionnelles du moment ; tel McDonald en 1924 et 1929 pour justifier la formation d'un cabinet minoritaire. Ces déclarations furent suivies d'un court débat et, dans le cas de Churchill seulement, d'un vote de confiance d'ailleurs unanime.

Parfois le Premier Ministre s'est contenté de faire l'éloge de son prédécesseur, auquel cas l'opposition s'est jointe à lui (62). Rien n'illustre mieux le caractère académique de tels propos que la déclaration faite par le leader de l'opposition Attlee lors de la démission de Baldwin en 1937 et l'accession au pouvoir de Chamberlain. Ayant « félicité » ce dernier de sa promotion, Attlee convint avec lui, que sa tâche serait extrêmement ardue et ajouta, non sans humour, que les travaillistes feraient de leur mieux « pour que ses collègues et lui puissent être délivrés au plus tôt du fardeau et des responsabilités, qui pèsent si lourdement sur leurs épaules, en sorte qu'ils aient la chance de montrer leur savoir-faire dans l'opposition » (63).

Les changements de ministère ne s'accompagnent pas toujours de tels échanges d'amabilités ! Ainsi, quand le conservateur Baldwin succéda au travailliste Mac Donald à la tête du gouvernement « national » formé quatre ans plus tôt et devenu entre-temps exclusivement conservateur, le député Maxton, au nom de l'opposition travailliste, posa au nouveau Premier Ministre la question suivante :

(60) Depuis la Première Guerre mondiale, ce fut le cas de Baldwin (1924), Mac-Donald (1929 et 1931), Attlee (1945 et 1950), Churchill (1951), Macmillan (1959) et Wilson (1964 et 1966).

(61) Ce fut le cas de Sir Alec Douglas-Home (1963).

(62) Baldwin (1923), Chamberlain (1937) et Macmillan (1957) ont ainsi fait l'éloge de leur prédécesseur : Bonar Law, Baldwin et Eden respectivement.

(63) Débats de la Chambre des Communes (31 mai 1937), vol. 324, col. 682.

« Le Premier Ministre ne pense-t-il pas qu'il conviendrait (que cela soit constitutionnellement nécessaire ou non) ... que la Chambre ait l'occasion de discuter de la situation créée par l'accession au pouvoir de ce qui est en réalité un tout nouveau gouvernement ? » A quoi Baldwin se contenta de répondre fort sèchement : « Non. Je ne suis pas du tout de l'avis de l'honorable membre » (64).

De ceci et de tout ce qui précède, on doit conclure que l'opposition n'est nullement fondée à exiger d'un nouveau Premier Ministre qu'il fasse aux Communes une quelconque déclaration politique *en dehors des procédures parlementaires habituelles*.

Cette constatation, si elle peut surprendre au premier abord, ne s'explique pas moins par plusieurs motifs. Le premier est d'ordre *politique*. Dans le régime parlementaire tel qu'il fonctionne en Angleterre, la discipline de parti est érigée à ce point en principe qu'un débat spécial conduisant à un vote de confiance est absolument superflu. Le Premier Ministre désigné sait d'avance l'importance de la majorité dont il dispose aux Communes. Des rébellions sont possibles à plus ou moins longue échéance ; elles sont impensables le jour même où le leader du parti entame sa carrière au pouvoir. En tout état de cause, les occasions ne manquent guère dans le cours normal des travaux de la Chambre des Communes de se soumettre à un vote de confiance, qui indique le soutien réel dont dispose le gouvernement. C'est le cas, notamment, des débats sur le discours du trône, lors desquels l'opposition peut attaquer en détail les intentions politiques du gouvernement.

De même, la discussion du programme gouvernemental n'a pas de sens dans un système où ce programme est la plate-forme électorale même, telle qu'elle a été discutée et approuvée lors des congrès antérieurs du parti qui accède au pouvoir. La Chambre se réserve le droit d'exercer un contrôle sur la manière dont le parti au pouvoir mettra en œuvre ce programme connu. Sauf le cas des débats consécutifs au discours du trône, elle préfère juger le gouvernement à ses actes, non à ses intentions (65).

L'autre raison est d'ordre strictement *juridique*. L'investiture du Premier Ministre britannique est du ressort exclusif de la Couronne

(64) Débats de la Chambre des Communes (20 juin 1935), vol. 303, col. 570.

(65) Le problème du programme gouvernemental se pose en cas de cabinet de coalition. Lloyd George et Churchill ont fait, tous deux, une déclaration d'intention très vague dans ses termes. Quant à Mac Donald en 1931, le programme de son « gouvernement national » fut exposé en termes généraux dans le discours du trône de décembre 1931.

et le gouvernement ne se considère nullement tenu de faire intervenir le pouvoir législatif dans ce processus, même si des considérations d'ordre parlementaire sont, par essence, sous-jacentes aux choix de la Reine.

15 mars 1967.

