

Le nouveau gouvernement de coalition au Royaume-Uni

Analyse constitutionnelle et conséquences institutionnelles

BASILE RIDARD

ALER à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne

Une étude réaliste de la Constitution anglaise d'aujourd'hui doit commencer par les partis, finir par eux [...], après en avoir discuté de long en large.

Sir Ivor Jennings (1903-1965)

Les élections législatives britanniques du 6 mai dernier ont entraîné la formation d'un gouvernement de coalition entre conservateurs et libéraux-démocrates, inédite depuis 1945. Au XIX^{ème} siècle, un illustre député avait déclaré devant la Chambre des Communes que « l'Angleterre n'aime pas les coalitions »¹. L'affirmation du député Disraeli, pour qui un gouvernement de coalition aurait signifié l'échec du système institutionnel et la violation de « l'esprit » de la Constitution britannique, doit pourtant être sérieusement nuancée. Il est en effet reconnu que dans le système juridique du Royaume-Uni, les coalitions, de même que les alliances électorales ou les accords politiques entre partis politiques « ne peuvent être considérés comme inconstitutionnels »².

Dans nombre de pays du continent européen, les négociations entre partis politiques en vue de la formation d'une coalition gouvernementale sont monnaie

¹ B. DISRAELI, Discours à la Chambre des Communes, 15 décembre 1852.

² A. BRADLEY et K. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Pearson Longman, 14^{ème} édition, 2007, p. 33.

courante³. Quelques semaines après la démission en Belgique du gouvernement de coalition Leterme⁴, l'accord conclu outre-Manche entre le Parti conservateur et le Parti libéral-démocrate a établi les bases d'une nouvelle coalition gouvernementale. La Reine a ainsi procédé à la nomination du leader conservateur M. Cameron comme Premier ministre et de M. Clegg, leader libéral-démocrate, en tant que Vice-Premier ministre du Royaume-Uni.

Tout d'abord, le terme « coalition » doit être défini précisément. De manière générale, une coalition désigne une « réunion momentanée (de puissances, de partis ou de personnes) dans la poursuite d'un intérêt commun »⁵. L'acception de ce terme polysémique doit être ici précisée, car sa signification diffère en fonction des domaines d'étude⁶. En science politique, il a déjà fait l'objet de nombreuses analyses basées sur la théorie des jeux, afin de décrypter les mécanismes de formation, de fonctionnement et de rupture des coalitions politiques⁷. Dans l'ensemble, le sujet des coalitions gouvernementales a été beaucoup plus souvent appréhendé par la science politique que par le droit. L'objet « gouvernement de coalition » peut sembler de prime abord ne se rattacher en effet qu'à des dynamiques, des négociations de nature politique, et ne pouvoir être envisagé qu'à travers le domaine de la science politique.

Mais l'objet ici à l'étude, le gouvernement de coalition, s'inscrit également dans un cadre institutionnel et normatif défini. Il peut donc tout à fait être envisagé dans une analyse juridique, qui doit s'attacher à analyser l'encadrement normatif de la

³ G. PRIDHAM, « Coalition behaviour and party systems in Western Europe : a comparative approach », *Parliamentary affairs* 1987, Vol. 40, pp. 374-387.

⁴ Après le départ du gouvernement des libéraux et démocrates flamands du parti « Open VLD » pour un différend sur un règlement de l'arrondissement électoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde, M. Leterme, Premier ministre d'une coalition gouvernementale de cinq partis réduits alors à quatre, ne dispose plus que d'une courte majorité à la Chambre basse et décide de présenter sa démission au Roi Albert II, qui l'accepte le 26 avril 2010.

⁵ Du latin *coalescere*, qui signifie s'unir, se lier. A. REY, *Le Robert : dictionnaire pratique de la langue française*, Paris, Éditions France Loisirs, 2005.

⁶ Dans le domaine militaire, une coalition désigne une alliance de plusieurs États déterminés à lutter par la force contre d'autres et en mathématique, les coalitions sont étudiées dans le cadre de la théorie des jeux.

⁷ L'ouvrage du Professeur W. H. RIKER, *The theory of political coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962, développe une théorie des coalitions fondée sur les mathématiques et la théorie des jeux, inaugurant ainsi une nouvelle approche suscitant de nombreux développements doctrinaux : A. DE SWANN, *Coalition Theories and Cabinet Formation*, Amsterdam, Elsevier, 1973 ; I. BUDGE et M. LAVER, « The Policy basis of government coalitions : a comparative investigation », *British Journal of Political Science* 1993, Vol. 23, pp. 499-519 ; S. N. GOLDBER, « Pre-electoral coalition formation in parliamentary democracies », *British Journal of Political Science* 2006, Vol. 36, pp. 193-212 ; W. MÜLLER et K. STROM, *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

mise en place et de l'organisation de coalitions. En droit constitutionnel⁸, la coalition gouvernementale peut donc se définir comme un « gouvernement ouvert à des ministres originaires de différents partis [car] aucune formation ne dispose de la majorité absolue » au Parlement⁹. La coalition gouvernementale formée par le rassemblement au sein d'une même équipe ministérielle de membres de différents partis devient dès lors un gouvernement majoritaire¹⁰.

Par ailleurs, le gouvernement de coalition peut recouvrir des réalités différentes. La distinction est parfois réalisée, notamment en Allemagne et en Autriche¹¹, entre deux types de coalition. La « grande coalition » désigne le rassemblement des deux principaux partis issus de l'élection législative en une coalition gouvernementale, tandis que la « petite coalition » correspond à l'entente entre un des deux partis principaux et un (ou plusieurs) partis moins importants pour former un gouvernement.

Enfin, un gouvernement d'union nationale peut également constituer une coalition gouvernementale. Il se forme en cas de crise économique, politique ou de guerre, et rassemble la plupart, voire l'ensemble des partis politiques représentés au Parlement. De tels gouvernements se sont par exemple constitués au Royaume-Uni à l'occasion des deux guerres mondiales.

Ces considérations sémantiques, préalables et primordiales, ne doivent pas occulter certaines particularités du système britannique, qui doivent être ici brièvement rappelées. Au Royaume-Uni¹², l'organisation des institutions politiques n'est fixée que par un ensemble de règles constitutionnelles éparses, de nature

⁸ Précision importante, puisque le terme de coalition existe également en droit du travail et désigne alors un « groupement de patrons ou d'ouvriers en vue d'exercer une pression dans le sens de la baisse ou de la hausse des salaires » : R. GUILLIEN et J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 14^{ème} édition, 2003, p. 111.

⁹ G. HERMET, B. BADIE, P. BIRNBAUM et P. BRAUD, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, Armand Colin, 6^{ème} édition, 2005, p. 57.

¹⁰ Même si bien entendu, un gouvernement majoritaire peut être formé de membres issus d'un seul parti, lorsque ce dernier dispose d'un soutien suffisant au Parlement.

¹¹ Les gouvernements de coalition sont systématiques en Allemagne depuis 1945, à l'exception du troisième gouvernement Adenauer en 1960-1961. En Autriche, les deux partis majoritaires – le Parti social-démocrate (SPÖ) et le Parti populaire autrichien (ÖVP) – sont actuellement réunis dans une grande coalition gouvernementale, forme d'alliance fréquente depuis 1945.

¹² Le Royaume-Uni est l'un des rares États au monde à ne pas être doté d'un véritable texte constitutionnel écrit (de même que la Nouvelle-Zélande et Israël). Il ne possède ainsi pas de Constitution au sens formel, de texte fondamental unique qui précise en particulier les règles de partage des compétences et de fonctionnement des organes institutionnels. Sur la question d'une Constitution écrite, cf. notamment D. OLIVER, « Written constitutions : principles and problems », *Parliamentary Affairs* 1992, Vol. 45, pp. 135-152 ; ou encore V. BOGDANOR, T. KATHAN et S. VOGENAUER, « Should Britain have a written constitution ? », *Political Quarterly*, n° 78, 2007, pp. 499-517.

juridique différente et ne résultant pour beaucoup que de la coutume¹³. En droit constitutionnel britannique, les règles coutumières dénommées « conventions de la Constitution »¹⁴ sont considérées comme dotées d'un caractère obligatoire lorsqu'elles sont constamment suivies et supportent l'essentiel du système parlementaire. Pourtant, leur valeur normative paraît discutable, car leur forme ne peut *a priori* permettre une interprétation juridique valide et pertinente. Ces conventions peuvent être sujettes à des modifications subites. Il est donc difficile de savoir à partir de quand une pratique répétée doit être considérée comme une convention de la Constitution. Ce caractère d'indéterminabilité est étranger à l'acception juridique, qui veut qu'une norme, dans un ensemble juridique donné, soit valide ou non valide¹⁵. Mais à défaut de dispositions normatives écrites et clairement déterminées et parce qu'elles restent au Royaume-Uni une source constitutionnelle majeure, les conventions de la Constitution seront prises en compte tout au long de l'analyse.

La question de la « nouveauté » que ce gouvernement de coalition outre-Manche pourrait constituer sera préalablement posée, afin de savoir s'il s'agirait d'une « innovation » institutionnelle ou d'un simple renouveau de ce type de gouvernement. L'origine et les raisons profondes de la formation d'un gouvernement de coalition seront également abordées.

Le gouvernement de coalition britannique revêt un intérêt particulier au regard du thème de la participation des citoyens dans le cadre du processus démocratique. Son étude offre l'occasion de revenir sur le système d'élection de la Chambre des Communes, d'y aborder les rapports entre représentants et représentés à travers une analyse de la participation démocratique et de la représentation des citoyens au sommet de l'État.

¹³ Nous entendons ici par coutume toute « règle non écrite résultant de précédents concordants respectée par les pouvoirs publics d'un État [et qui] plus généralement se présente comme un complément à la constitution écrite qu'elle vient interpréter, compléter ou, exceptionnellement, modifier », R. GUILLIEN et J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 14^{ème} édition, 2003, p. 177.

¹⁴ A. W. DICEY, *Introduction to the study of the law of the constitution*, London, Macmillan, 1902, pp. 361 et s. Le Professeur Dicey définit les « conventions de la Constitution » comme des règles non écrites qui organisent « la façon dont les pouvoirs discrétionnaires de la Couronne (ou des ministres en tant que serviteurs de la Couronne) doivent être exercés ». Les conventions de la Constitution désignent ainsi l'ensemble des pratiques concernant le fonctionnement des institutions, établies indépendamment des textes constitutionnels et représentant donc en quelque sorte une « interprétation politique » de la Constitution, opérée directement par les acteurs de la vie politique.

¹⁵ En effet, l'absence de caractère contraignant et constant, pour de telles règles, non écrites et par conséquent non exprimées de manière définitive, est toujours susceptible d'entraîner de vives remises en cause de leur sens et de leur effectivité.

La coalition gouvernementale outre-Manche pourrait impliquer un tournant institutionnel majeur, en ce que la situation dont elle résulte démontrerait « une instabilité du système » et rendrait « presque inévitable » la mise en œuvre d'une réforme électorale, les deux principaux partis étant pressés de plus en plus par des « petits partis très actifs dans le système politique britannique et par des votes protestataires »¹⁶. La question de l'éventualité d'une réforme constitutionnelle de grande ampleur sera également posée, en particulier sur le mode de scrutin utilisé pour les législatives.

Nos développements sur le nouveau gouvernement de coalition britannique s'organiseront principalement en deux étapes. Nous reviendrons dans un premier temps sur les raisons institutionnelles, la procédure de formation d'une coalition ainsi que sur ses précédents constitutionnels (I), pour envisager dans un second temps les changements qu'elle implique sur le fonctionnement du régime parlementaire britannique et l'importante réforme électorale qu'elle semble augurer (II).

I – LE GOUVERNEMENT DE COALITION BRITANNIQUE, RÉSULTAT D'UNE PROCÉDURE SPÉCIFIQUE

La nouvelle coalition gouvernementale semble être une forme de gouvernement relativement peu courante dans le cadre du système constitutionnel britannique. Il est essentiel de comprendre sa formation, qui se fonde et s'explique à travers une composition politique particulière de la Chambre des Communes. La coalition peut être le résultat d'un « parlement minoritaire » et dont les conséquences peuvent être de plusieurs sortes (1). La formation d'un gouvernement de coalition répond également à un processus juridique précis qu'il conviendra d'analyser avant d'envisager les spécificités de la coalition gouvernementale de 2010 (2).

1) Une solution gouvernementale face à un Parlement sans majorité

Suite au dépouillement des urnes au terme des dernières élections générales, le Royaume-Uni s'est réveillé le matin du 7 mai 2010 avec un *hung parliament*, pour la première fois depuis 1974, et dont la raison principale résiderait dans le succès

¹⁶ H. MARGETT, « A hung parliament and the prospects for electoral reform », dans A. BRAZIER et S. KALITOWSKI, *No overall control ?*, Londres, Hansard Society, 2008, p. 52.

électoral surprenant¹⁷ du Parti libéral-démocrate, souvent assimilé à un vote de protestation¹⁸.

Le *hung parliament*, traduit littéralement par l'expression « parlement suspendu », ne nous fournit que peu d'informations sur sa véritable signification. Le terme *hung parliament* dérive du terme américain *hung jury*, utilisé dans le domaine judiciaire pour qualifier un jury qui, en raison de désaccords profonds, ne parvient pas à atteindre le seuil minimum de voix nécessaire afin de prononcer son verdict. Au Royaume-Uni, l'expression fut intégrée dans les années 1970 par le journal *The Economist Paper*. En droit constitutionnel, le parlement est dit « suspendu » quand la Chambre des Communes se retrouve sans majorité nette suite à des élections législatives aux résultats incertains. Et contrairement à beaucoup d'autres régimes parlementaires, le Premier ministre britannique n'est pas directement contraint de démissionner lorsqu'il n'obtient pas une majorité suffisante de sièges à la Chambre basse lors des élections générales¹⁹. Les expressions de « parlement minoritaire », « parlement équilibré » ou encore « parlement sans contrôle absolu » sont aussi parfois employées²⁰ et font toutes référence à un Parlement dont aucun des partis en compétition n'a pu rassembler une majorité absolue de sièges.

Le « parlement suspendu » – que par convention, nous appellerons « parlement minoritaire » – s'inscrit dans le cadre d'un processus démocratique traditionnel. Il est la conséquence d'un choix politique exprimé par le corps électoral dans son ensemble. La dispersion des voix pour de nombreux partis peut expliquer l'apparition assez fréquente de tels parlements. Au Royaume-Uni, la probabilité d'obtenir un parlement minoritaire est plus forte depuis quelques dizaines d'années, en raison de l'importance électorale croissante du Parti libéral-démocrate, potentiellement en mesure d'empêcher l'un des deux autres grands partis d'obtenir une majorité absolue de sièges à la Chambre basse²¹.

¹⁷ Les résultats électoraux du Parti Libéral étaient souvent plus réduits après une période de gouvernement travailliste. P. PULZER, « Will England love coalitions ? », *Parliamentary affairs*, 1977, Vol. 30, p. 77.

¹⁸ « Le Parti libéral est souvent accusé d'être le parti des mécontents », D. FRISON, *Introduction au droit anglais et aux institutions britanniques*, Paris, Ellipses, 2005, p. 198.

¹⁹ V. BOGDANOR, « A hung parliament : a political problem, not a constitutional one », dans A. BRAZIER et S. KALITOWSKI, *No overall control ?*, *op. cit.*, p. 16.

²⁰ « In common parlance, this is referred to as 'hung parliament', although some prefer the expressions 'balanced parliament', 'minority parliament' or 'No overall control' », S. KALITOWSKI, « Hung-up over nothing ? The impact of a hung parliament on British politics », *Parliamentary Affairs* 2008, Vol. 61, p. 396.

²¹ S. KALITOWSKI, *ibid.*, p. 396.

La situation de parlement minoritaire outre-Manche n'est pas isolée²², elle a même été la règle pendant trente-quatre ans depuis 1885²³. Mais des élections législatives aboutissant à un parlement sans majorité absolue sont souvent analysées comme un « spectre qui hante le modèle de Westminster »²⁴, voire même un « dilemme constitutionnel »²⁵. Le parti qui a remporté le plus de sièges n'a en vérité pas le « contrôle absolu » et doit alors trouver un moyen de gouverner en conservant la confiance d'une majorité absolue de parlementaires. Le parti vainqueur de l'élection doit pouvoir former un gouvernement en mesure de trouver un soutien parlementaire suffisant à la Chambre des Communes.

Pendant cette période de négociations, le Premier ministre sortant doit, en vertu d'une convention constitutionnelle, rester à la tête du gouvernement intérimaire afin d'assurer sans encombre la transition²⁶. Le gouvernement doit alors rester relativement effacé et limiter essentiellement son action à la gestion des affaires courantes. Pour le souverain, cette période transitoire ne présente pas de problèmes constitutionnels particuliers. Il doit simplement se tenir informé de l'avancement des négociations interpartisanes par le biais de sa propre administration. Ce n'est qu'après la décision politique entérinant le choix du nouveau leader, chef du parti ayant obtenu la majorité des sièges²⁷, que la Reine peut alors nommer le nouveau Premier ministre. Cette procédure de nomination n'est donc soumise à aucun vote. La première échéance importante pour le gouvernement n'intervient qu'au terme du débat suivant le discours du Trône pour l'ouverture du Parlement, lorsque les parlementaires se prononcent sur son programme politique et décident d'accorder

²² En outre, certaines situations sont très proches d'un parlement minoritaire à l'occasion de résultats d'élections législatives très incertains, comme en octobre 1974, où le Parti travailliste n'a obtenu qu'une très faible majorité de trois sièges, et le Premier ministre Wilson a refusé de dissoudre la Chambre des Communes. Néanmoins, des élections partielles successives ont permis une évolution de l'équilibre politique au Parlement et le gouvernement de M. Wilson est devenu minoritaire à partir d'avril 1976. G. LEYDIER, *Partis et élections au Royaume-Uni depuis 1945*, Paris, Ellipses, 2004, pp. 10-11.

²³ P. ARDANT, B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 21^{ème} édition, 2009, p. 259.

²⁴ R. HAZELL et A. PAUN, *Making minority government work : hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*, Londres, Institute for Government, 2009, p. 11.

²⁵ S. KALITOWSKI, « Hung-up over nothing ? The impact of a hung parliament on British politics », *op. cit.*, p. 398.

²⁶ Des exemples particulièrement marquants sont notamment celui du Premier ministre Baldwin, qui a assuré l'intérim pendant six semaines entre les élections législatives de décembre 1923 et la réunion du Parlement en janvier 1924, ou encore celui de Winston Churchill, resté à la tête d'un gouvernement intérimaire à la fin de la seconde guerre mondiale, de mai à juillet 1945. V. BOGDANOR, « A hung parliament : a political problem, not a constitutional one », *op. cit.*, p. 21.

²⁷ L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONTIAN, J.-L. MESTRE, G. SCOFFONI, O. PFERSMANN, A. ROUX, *Droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 11^{ème} édition, 2009, p. 650.

ou non la confiance²⁸. Le résultat de ce vote, qui ne constitue généralement qu'une formalité, est plus incertain lorsque le parlement est minoritaire. Cette situation particulière met alors en lumière le « principe fondamental du gouvernement parlementaire », qui veut que la légitimité d'un gouvernement repose sur la confiance du Parlement²⁹.

Après une élection législative aboutissant à un parlement minoritaire, plusieurs possibilités se présentent au chef du parti vainqueur. Il peut alors soit former un gouvernement minoritaire composé uniquement de députés de son propre parti et s'assurer du soutien d'autres partis « secondaires », comme le Parti libéral en 1910, qui fut soutenu par les parlementaires travaillistes et les élus nationalistes irlandais à la Chambre des Communes ; soit former un gouvernement minoritaire, comme par exemple en 1923³⁰, 1929³¹ et 1974, sans être certain du soutien fidèle et constant des autres partis et risquer de démissionner s'il perd la confiance de la majorité des parlementaires ; soit demander à la Reine de dissoudre la Chambre des Communes ; soit enfin former un gouvernement majoritaire de coalition avec un autre parti. Après les élections générales du 6 mai dernier, où vingt sièges manquaient encore aux conservateurs pour obtenir une majorité absolue à la Chambre basse³², c'est cette dernière alternative qui a été choisie.

²⁸ A. BRAZIER, « Parliamentary procedure without a Commons majority », dans A. BRAZIER et S. KALITOWSKI, *No overall control ?*, *op. cit.*, p. 27.

²⁹ S. KALITOWSKI, « Hung-up over nothing ? The impact of a hung parliament on British politics », *op. cit.*, p. 400.

³⁰ Suite aux élections législatives de décembre 1923, le Premier ministre conservateur, M. Baldwin, avait voulu dans un premier temps démissionner, car il manquait cinquante sièges à son parti pour obtenir la majorité absolue à la Chambre basse. Mais le Roi George V a prévenu qu'il renoncerait à cette démission, car le Parti conservateur avait tout de même obtenu le plus grand nombre de sièges aux Communes. Le Premier ministre a donc renoncé à démissionner, mais fut renversé en janvier 1924 par un amendement présenté par les travaillistes et refusant d'accorder la confiance au gouvernement, qui fut donc renversé par 328 voix contre 256. J. RASMUSSEN, « Constitutional aspects of government formation in a hung parliament », *Parliamentary Affairs* 1987, Vol. 40, pp. 140-141.

³¹ En 1929, les travaillistes ont constitué un gouvernement minoritaire après les élections et régulièrement organisé des consultations informelles avec le Parti libéral, avec lequel ils sont notamment parvenus à un accord sur l'organisation d'une réforme électorale. Néanmoins, les deux partis ont refusé d'admettre que ceci pouvait être assimilé à un véritable pacte liant les deux partis. Ce gouvernement minoritaire fut finalement de courte durée, puisque trois députés libéraux, opposés à toute entente avec le gouvernement libéral, démissionnèrent en juin 1931. L. MAER, « Hung parliaments », *Library House of commons*, Standard Note SN/PC/04951, Chambre des Communes, p. 6.

³² Les résultats définitifs de l'élection législative britannique du 6 mai 2010 ont permis l'élection à la Chambre des Communes de 307 députés conservateurs, de 258 députés travaillistes, de 57 députés libéraux-démocrates, de 8 députés du Parti Unioniste Démocrate, de 6 députés du Parti National Écossais, de 5 députés du Sinn Féin, les 9 autres sièges ayant été obtenus par des députés issus de partis de moindre envergure.

En effet, peu après les élections législatives, M. Clegg, chef des libéraux-démocrates, a été mandaté par son parti pour rencontrer ses adversaires électoraux et négocier une éventuelle alliance. Dès le 9 mai 2010, MM. Cameron et Clegg ont ainsi pu discuter ensemble des conditions de la formation éventuelle d'un gouvernement de coalition. Cette nouvelle coalition n'a pu être constituée qu'au terme d'un processus politiquement incertain mais juridiquement précis, que nous allons tenter de retracer et d'analyser plus en détail.

2) *Un processus de formation complexe déjà éprouvé*

Le nouveau gouvernement de coalition britannique est le fruit d'une procédure constitutionnelle précise, activée en situation de parlement minoritaire. Suite au résultat électoral du 6 mai 2010, les négociations politiques ont rapidement débuté, principalement entre libéraux-démocrates et conservateurs, puis entre libéraux-démocrates et travaillistes. Le chef du Parti libéral-démocrate, en position d'arbitre entre les deux autres grands partis, a pu alors peser de tout son poids dans les négociations officielles et affirmer son rôle de « faiseur de roi ». Le point d'orgue de ces tractations politiques est intervenu quelques jours plus tard avec la signature entre les chefs du Parti conservateur et du Parti libéral-démocrate d'un accord de coalition³³.

M. Brown, Premier ministre sortant, a alors remis sa démission à la Reine, restée jusqu'alors impartiale et se gardant de toute intervention dans les négociations. Le souverain du Royaume-Uni a nommé sans attendre M. Cameron comme nouveau Premier ministre, se conformant ainsi à la convention constitutionnelle. À ce titre, la Reine doit en effet nommer à la tête du gouvernement la personne la mieux placée pour être soutenue par les parlementaires de la Chambre des Communes³⁴. Le nouveau chef du gouvernement a alors procédé à la nomination de l'ensemble de son Cabinet, approuvée ensuite par le souverain³⁵. Il a respecté ses engagements de former une coalition gouvernementale, en intégrant notamment dans son équipe gouvernementale M. Clegg comme Vice-Premier

³³ Cet accord assez sommaire, intitulé « Conservative Liberal Democrat coalition negotiations – Agreements reached » fut signé le 11 mai 2010. Il entérine la formation d'un gouvernement de coalition entre les deux partis et porte essentiellement sur des orientations politiques globales, telles que la réduction du déficit budgétaire, la protection sociale, la réforme des retraites ou encore la réforme constitutionnelle.

³⁴ L. MAER, « Hung parliaments », *op. cit.*, p. 12.

³⁵ La Reine se limite en effet à simplement « ratifier » le choix de son Premier ministre. D. FRISON, *Introduction au droit anglais et aux institutions britanniques*, *op. cit.*, p. 219.

ministre³⁶, chargé du programme des réformes politiques, ainsi que quatre autres députés libéraux-démocrates.

Puis un « programme de coalition » plus détaillé³⁷ est venu compléter le premier accord. Le 25 mai dernier, à l'occasion de la cérémonie d'ouverture du nouveau Parlement et du traditionnel discours du trône, la Reine a ainsi pu présenter aux parlementaires le programme du gouvernement de coalition des conservateurs et des libéraux-démocrates, achevant l'instauration officielle de cette nouvelle coalition.

Le nouveau gouvernement de coalition, dont le programme est jugé « historique » par ses deux principaux signataires, doit tout d'abord être distingué du simple accord politique, comme celui établi entre les libéraux et les travaillistes en octobre 1974. Ce type de gouvernement diffère également d'une simple alliance politique, comme ce fut par exemple le cas au Royaume-Uni en 1977, lors d'un accord conclu entre le Parti libéral et le Parti travailliste, afin d'éviter le vote d'une motion de censure³⁸. Mais ce dernier « pacte » politique fut de courte durée, puisqu'il prit fin dès le mois de mai 1978. De même, la coalition de 2010 se différencie du comité mixte mis en place peu avant les élections législatives de 1997 entre le Parti travailliste et le Parti libéral-démocrate³⁹, qui envisagèrent pendant un temps de travailler ensemble sur un important projet de réforme constitutionnelle, avant d'y renoncer.

Néanmoins, la coalition gouvernementale n'est pas une expérience constitutionnelle nouvelle. Au siècle dernier, des gouvernements de coalitions ont déjà été constitués, en particulier à l'occasion des deux guerres mondiales. Le Premier ministre libéral Asquith a ainsi accepté en 1915 de former un gouvernement de coalition par l'intégration d'un ministre travailliste ainsi que huit élus conservateurs au sein du Cabinet. Ce gouvernement était néanmoins très précaire puisque ses membres devaient s'assurer du soutien des parlementaires de leur parti

³⁶ Ce titre ne confère pas le droit de succéder au Premier ministre en cas d'incapacité ou de décès et reste assez symbolique. O. H. PHILLIPS et P. JACKSON, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 8^{ème} édition, 2001, p. 362.

³⁷ Ce programme, élaboré par l'équipe dirigeante des deux partis, est un document commun intitulé « The Coalition : our programme for government » énumérant un ensemble de projets dans une trentaine de domaines prioritaires, et s'appuyant sur les principes de « paix, d'équité et de responsabilité ».

³⁸ R. HAZELL et A. PAUN, *Making minority government work : hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*, Londres, Institute for Government, 2009, p. 21. Le « Lib-Lab Pact » est un accord qui fut trouvé entre libéraux et travaillistes puis ratifié par le Cabinet, afin d'empêcher l'adoption d'une motion de censure proposée par Mme Thatcher, chef de l'opposition parlementaire, qui aurait conduit à la démission du gouvernement travailliste de M. Callaghan.

³⁹ L. MAER, *op. cit.*, « Hung parliaments », pp. 11 et s.

pour chaque décision⁴⁰. Le libéral Lloyd George lui a succédé, avec un gouvernement constitué notamment de deux ministres travaillistes et de cinq conservateurs⁴¹. À partir de 1940, un gouvernement d'union nationale pour « sauver la civilisation »⁴², fut de nouveau mis en place. Le Premier ministre conservateur Churchill instaura un Cabinet réunissant les trois grandes formations politiques. Le libéral Attlee fut même nommé au poste de Vice-Premier ministre. Ce dernier fut très actif et conduisit l'essentiel de la politique intérieure, tandis que Churchill était absorbé par la conduite de la guerre⁴³. Enfin, un gouvernement de coalition appelé fut également formé de 1931 à 1935. Ce « gouvernement national »⁴⁴ avait pour objectif de restaurer l'unité nationale au cours de la « Grande Dépression » qui a durement touché le Royaume-Uni dans les années trente.

Pourtant, ces différents gouvernements de coalition ont tous été constitués dans l'objectif principal de garantir l'union nationale en temps de guerre ou de crise économique et sociale profonde. Le Cabinet de 2010, premier gouvernement de coalition depuis plus de soixante ans, semble s'inscrire dans le même cadre juridique et institutionnel que les coalitions antérieures, notamment par la nomination de ministres issus de partis concurrents et la présentation d'un programme politique élaboré en commun et présenté lors du discours du trône. Il ne paraît se distinguer des anciens gouvernements de coalition qu'en raison du contexte politique différent dans lequel il s'est cette fois constitué. En effet, contrairement aux précédents gouvernements de coalition, celui-ci ne s'est pas formé dans la perspective d'établir un gouvernement d'union nationale et n'est pas composé de l'ensemble des grands partis politiques du Royaume-Uni.

La formation de ce gouvernement de coalition ne semble donc pas devoir être reliée à la crise économique actuelle, de bien moindre importance que celle des années trente. Les raisons qui sous-tendent sa formation révèlent une crise plus profonde du régime parlementaire britannique, concernant en particulier le mode de scrutin utilisé lors des législatives. La présence unique de deux partis à la Chambre des Communes ne s'est plus vérifiée depuis le XIX^{ème} siècle. Ce n'était donc qu'une réalité institutionnelle à un instant donné, qui ne révélait pas la véritable nature juridique du régime britannique. La question du système de « bipartisme » et de sa véritable existence doit désormais être posée, avant d'analyser les perspectives de la réforme électorale proposée, qui pourrait aller dans le sens

⁴⁰ I. JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge, University Press, 3^{ème} édition, 1961, p. 265.

⁴¹ D. FRISON, *Histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne*, Paris, Ellipses, 2005, p. 143.

⁴² I. JENNINGS, *Cabinet Government*, *op. cit.*, pp. 266-267.

⁴³ D. FRISON, *Histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne*, *op. cit.*, pp. 135-136.

⁴⁴ I. JENNINGS, *Cabinet Government*, *op. cit.*, p. 266.

d'une meilleure représentativité et d'une plus grande démocratisation de la Chambre des Communes.

II – LA DÉCONSTRUCTION DU « BIPARTISME » ET LE PROJET DE RÉFORME ÉLECTORALE, POUR UNE ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE D'ENVERGURE

Le Vice-Premier ministre du gouvernement Cameron, M. Clegg, a annoncé que la plus grande réforme de la démocratie depuis 178 ans allait prochainement être mise en œuvre⁴⁵. Si le projet de réforme sur le mode de scrutin des élections législatives est finalement adopté, le système électoral du *first-past-the-post* pourra alors définitivement être écarté, de même que ce qui serait sa conséquence essentielle, le bipartisme⁴⁶. Au préalable, nous allons donc tenter de montrer en quoi le bipartisme, cette « compétition entre deux partis », qui serait « la norme » au Royaume-Uni⁴⁷, consiste en une analyse biaisée de la réalité constitutionnelle qui connaîtrait un système partisan plus complexe (1), avant de voir si les évolutions promises prévoient véritablement une modification en profondeur du système (2).

1) La critique du « modèle britannique bipartisan » et de son mode de scrutin

Le régime parlementaire britannique est souvent associé au modèle de « bipartisme » ou *two party system*, qui se définirait d'abord comme un « mode de gouvernement parlementaire assuré par un parti sous le contrôle d'un autre parti et l'arbitrage des électeurs »⁴⁸. Ce serait donc un système de partis politiques dans le cadre duquel « deux partis seulement sont en situation de remporter les élections nationales, et de diriger le pays jusqu'aux élections suivantes »⁴⁹. Ces derniers auraient ainsi « une vocation majoritaire et alternent plus ou moins régulièrement au pouvoir, [...] le parti battu constituant l'opposition »⁵⁰.

⁴⁵ M. Clegg faisait ainsi référence à la « Reform Bill » de 1832 portant réforme du système électoral dans son ensemble. Cette loi a étendu le suffrage, mais de manière limitée, et supprimé des sièges de parlementaires dans des villages appelés « bourg pourris », où le député était souvent nommé par un notable local. D. FRISON, *Histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 110.

⁴⁶ M. LAVER, « Coalition in Britain ? », *Parliamentary affairs* 1977, Vol. 30, pp. 107 et s.

⁴⁷ P. PULZER, « Will England love coalitions ? », *op. cit.*, p. 69.

⁴⁸ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^{ème} édition, 1989, p. 15.

⁴⁹ M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 7^{ème} édition, 2009, p. 27.

⁵⁰ R. GUILLIEN et J. VINCENT, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 14^{ème} édition, 2003, p. 76.

L'apparente clarté de la définition du « système bipartisan » cache une réalité institutionnelle plus complexe. Pendant longtemps, le système de partis du Royaume-Uni a été caractérisé par la représentation écrasante de deux partis au sein du Parlement. *Whigs* et *Tories* à l'origine, les deux partis sont devenus Parti conservateur et Parti libéral. Mais supplanté par le Parti travailliste dans les années 1920, le Parti libéral-démocrate a regagné en importance depuis les années soixante-dix, ce qui a d'ailleurs entraîné une intégration normative dans le règlement de la Chambre des Communes du « *second largest opposition party* ». Ce système de « bipartisme », au-delà de la confusion sémantique qu'il présente, ne vaut donc plus. Il n'est pas non plus possible de parler de « tripartisme », puisque d'autres partis, de moindre taille, restent également représentés au sein de la Chambre des Communes. Au cours du XX^{ème} siècle, certains relèvent ainsi tour à tour une « installation », un « renouveau », puis une « crise du bipartisme »⁵¹, qui est bien davantage « œuvre du temps, des mœurs et de la tradition [...] que des institutions »⁵². En vérité, ce « modèle » semble se fonder sur une analyse davantage politique que juridique. En effet, aucune disposition normative au Royaume-Uni ne permet l'organisation, la division du système en seulement deux partis distincts. Cette qualification, développée en France avec la « loi de Duverger » et relevant ainsi plutôt de la science politique⁵³, reste donc imprécise. Elle peut alors être admise simplement si sa définition précise que « le bipartisme pur n'existe pas, et la structure de l'opinion publique ne se réduit jamais à une opposition de type binaire »⁵⁴.

En effet ce bipartisme, « duopole Conservateur-Travaillistes »⁵⁵, serait fondé sur le système électoral, essentiel pour tout régime démocratique⁵⁶. Le Royaume-Uni serait même le « pays de référence du bipartisme, par un mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour [qui] simplifie le choix de l'électeur »⁵⁷.

⁵¹ M. CHARLOT, *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Paris, PUF, 2^{ème} édition, 1998, pp. 59-75.

⁵² P. PACTET, F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz-Sirey, 27^{ème} édition, 2008, p. 153.

⁵³ W. RICKER, « Le bipartisme et la loi de Duverger – Un essai sur l'histoire de la science politique », dans D. COLAS et C. EMERI (dir.), *Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Paris, PUF, 1987, pp. 405-423 ; M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

⁵⁴ M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLECC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 27.

⁵⁵ P. LYNCH et R. GARNER, « The changing party system », *Parliamentary affairs* 2005, Vol. 58.

⁵⁶ Montesquieu déclarait à ce sujet qu'il était aussi important dans un régime politique « d'y régler comment, par qui, à qui, sur quoi, les suffrages doivent être donnés, qu'il l'est dans une monarchie de savoir quel est le monarque, et de quelle manière il doit gouverner ». M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLECC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 218.

⁵⁷ M. DE VILLIERS et A. LE DIVELLECC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 27.

Le *single ballot simple plurality system*, appelé plus communément *first-past-the-post system*, est simple et relève d'un choix brutal⁵⁸ : dans chacune des 650 circonscriptions électorales, le candidat qui arrive en première position est élu. Ainsi, « le gagnant prend tout »⁵⁹, même s'il n'obtient qu'une majorité relative de voix. Ce mode de scrutin tend ainsi à encourager le vote dit « utile », les électeurs choisissent en effet plus facilement les candidats des grands partis, seuls en mesure de remporter le scrutin et écrasant les chances des candidats issus de petits partis.

Le scrutin utilisé dans le cadre des élections générales britanniques est également censé produire un gouvernement fort, car « le parti au pouvoir continue d'être supporté par la majorité parlementaire aux Communes »⁶⁰. Il aurait ainsi pour effet d'amplifier les résultats du parti vainqueur, arithmétiquement traduits par la « loi du cube », qui correspondrait au rapport entre le nombre de sièges que les deux principaux partis ont obtenu et le nombre total de voix qu'ils ont chacun récolté dans l'ensemble du pays⁶¹. Mais en vérité, cette « loi » constitue elle aussi davantage une modélisation de science politique, voire même une coïncidence statistique⁶², qu'une analyse de nature véritablement juridique. Au-delà, le choix d'un mode de scrutin « n'est jamais neutre » et produit des effets non négligeables sur la vie politique et le système institutionnel dans son ensemble⁶³.

Si le mode de scrutin en lui-même n'est pas sans effet sur la structure du système de partis, d'autres facteurs entrent également en ligne de compte. La délimitation des circonscriptions est hautement politique, en ce qu'elle peut également « transformer » une élection. Le découpage des circonscriptions est ainsi revu tous les dix à quinze ans par une commission spéciale en fonction des évolutions démographiques⁶⁴. Ce contrôle indépendant vise à empêcher la pratique du *Gerrymandering*, qui consiste à regrouper artificiellement certains électeurs en vue

⁵⁸ L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONSTIAN, J.-L. MESTRE, G. SCOFFONI, O. PFERSMANN, A. ROUX, *Droit Constitutionnel*, *op. cit.*, p. 597.

⁵⁹ Traduction littérale de l'expression anglaise « *winner takes all* ». J. MCELLOWNEY, *Public Law*, Londres, Sweet and Maxwell, 3^{ème} édition, 2002, p. 187.

⁶⁰ A. BRADLEY et K. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Longman, Londres, 14^{ème} édition, 2007, p. 33.

⁶¹ D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain – Tome 1, Théorie générale ; les régimes étrangers*, Paris, Dalloz, 6^{ème} édition, 2009, p. 275.

⁶² D. BUTLER, « Hung parliaments : context and background », dans A. BRAZIER et S. KALITOWSKI, *No overall control ?*, *op. cit.*, p. 9.

⁶³ L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONSTIAN, J.-L. MESTRE, G. SCOFFONI, O. PFERSMANN, A. ROUX, *Droit Constitutionnel*, *op. cit.*, p. 597.

⁶⁴ Les frontières des circonscriptions électorales font ainsi l'objet d'un examen régulier par la Boundary Commission. J. MCELLOWNEY, *Public Law*, *op. cit.*, p. 197.

« d’obtenir de façon déloyale un certain résultat politique »⁶⁵. Malgré une régulière réévaluation de la représentativité des circonscriptions électorales, le mode de scrutin majoritaire à un tour favorise plutôt les partis dont l’électorat est concentré dans certaines parties du territoire, comme les partis travaillistes et conservateurs. Dans le même temps, il a aussi plutôt tendance à désavantager les partis dont les électeurs sont géographiquement disséminés sur l’ensemble des circonscriptions, en particulier le Parti libéral-démocrate.

Le mode de scrutin actuel pour les élections législatives, dont la forme actuelle remonte à 1885⁶⁶, paraît désormais inadapté à certaines réalités démocratiques. Le résultat manque de représentativité et déforme parfois le choix des électeurs dans des proportions insoupçonnées. Lors de l’élection de février 1974, le Parti conservateur a gagné davantage de voix au total que le Parti travailliste, mais a en revanche obtenu moins de sièges à la Chambre des Communes⁶⁷. De telles situations démontrent en effet les failles de ce système électoral, puisqu’alors le parti perdant en terme de suffrage total jouit néanmoins d’une représentativité plus forte à la Chambre basse, et se retrouve ainsi en droit de former un gouvernement.

Enfin, le comportement de l’électorat, même s’il ne concerne plus l’analyse juridique à proprement parler, affecte grandement la composition de la Chambre des Communes. Au Royaume-Uni, dans le cadre d’un système électoral constant, l’organisation de la scène politique britannique se voit pourtant perturbée à partir des années soixante-dix par un phénomène de « désalignement de classe »⁶⁸. Ainsi, l’organisation du système électoral n’est pas la seule résultante du « modèle » du bipartisme. Ce dernier s’inscrit également dans un cadre historique et politique indissociable. Preuve en est le parlement canadien. Fondé sur le modèle de Westminster et doté d’un système électoral identique, le Canada connaît plus

⁶⁵ Dénommé ainsi en raison de M. Gerry, Gouverneur du Massachusetts, qui avait effectué un nouveau découpage de circonscription en forme de salamandre, afin de garantir sa réélection. L. FAVOREU, P. GAÏA, R. GHEVONSTIAN, J.-L. MESTRE, G. SCOFFONI, O. PFERSMANN, A. ROUX, *Droit Constitutionnel*, *op. cit.*, p. 597.

⁶⁶ La loi de réforme du système électoral de 1885 a procédé à un redécoupage des circonscriptions afin de mieux prendre en compte la répartition des électeurs. L’instauration du scrutin uninominal avec un siège unique par circonscription constitue un important changement, à l’exception de vingt-trois bourgs qui restèrent encore sous l’égide de l’ancien système en conservant deux sièges. D. FRISON, *Histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 120.

⁶⁷ H. MARGETT, « A hung parliament and the prospects for electoral reform », dans A. BRAZIER et S. KALITOWSKI, *No overall control ?*, *op. cit.*, p. 48.

⁶⁸ G. LEYDIER, *Partis et élections au Royaume-Uni depuis 1945*, *op. cit.*, pp. 52-53.

souvent des gouvernements minoritaires, sa politique est davantage fondée sur le consensus⁶⁹.

Ainsi, le mode de scrutin ne détermine donc pas de manière systématique un système de parti précis. Le parlement minoritaire au Royaume-Uni, exception depuis 1974, et la coalition gouvernementale qui en a résulté pour la première fois depuis 1945, en sont la parfaite illustration. S'il avait tendance « naturellement à se perpétuer » par le passé⁷⁰, le bipartisme britannique n'est plus. Le mode de scrutin utilisé pour les législatives semble anachronique et ce, d'autant plus depuis la formation du nouveau gouvernement de coalition. Sous l'impulsion des libéraux-démocrates, il a été prévu d'organiser à cet effet un grand débat national, dont les modalités de révision doivent être désormais examinées.

2) *Le projet de réforme du système électoral, pour un changement constitutionnel majeur*

Le débat sur la réforme du mode de scrutin dans le cadre des élections générales au Royaume-Uni n'est pas nouveau, puisqu'en 1910, une commission royale recommandait d'introduire un nouveau système de vote pour l'élection de la Chambre des Communes. Mais cette proposition fut finalement refusée par le Parlement⁷¹. Réactivé par la dernière campagne législative puis par les engagements du gouvernement de coalition dans son programme, le débat d'aujourd'hui est essentiel pour l'avenir du système électoral britannique. Il constitue en effet le lien démocratique fondamental entre les représentants politiques et le peuple. À ce titre, il doit poursuivre sans cesse les objectifs concurrents d'une représentativité fidèle du corps électoral et d'une stabilité gouvernementale suffisante⁷².

Dès 2007, des membres du Parti libéral-démocrate avaient annoncé qu'aucun partenariat ne pourrait être envisagé avec d'autres partis sans prendre en compte la réforme électorale⁷³. La volonté de réformer et permettre une évolution vers un système de représentation proportionnelle, qui « supprime pratiquement les

⁶⁹ D. DOCHERTY, « Minority government in Canada », dans A. BRAZIER et S. KALITOWSKI, *No overall control ?*, *op. cit.*, pp. 83-93.

⁷⁰ P. PACTET, F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit Constitutionnel*, *op. cit.*, p. 128.

⁷¹ A. BRADLEY et K. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, *op. cit.*, p. 175.

⁷² La qualité de la démocratie est en effet intrinsèquement liée à celle du système électoral. J. MCELDOWNEY, *Public Law*, *op. cit.*, p. 188.

⁷³ M. Huhne déclarait ainsi qu'il ne pourrait y avoir de partenariat politique sans considération de la représentation proportionnelle, tandis que M. Clegg envisageait ce type de scrutin comme crucial pour toute tentative sérieuse pour changer le pays. H. MARGETT, « A hung parliament and the prospects for electoral reform », dans A. BRAZIER et S. KALITOWSKI, *No overall control ?*, *op. cit.*, pp. 49-50.

distorsions entre voix et sièges ainsi que les inégalités de représentation »⁷⁴ est actuellement très forte outre-Manche, en particulier chez les libéraux.

Dix ans plus tôt déjà, le Parti travailliste avait promis un référendum national sur la question du système électoral et même annoncé un accord avec le Parti libéral-démocrate sur la possibilité d'une telle réforme. Suite aux élections législatives de 1997, la modernisation du système électoral avait débuté rapidement, avec l'instauration d'un scrutin de liste régional pour les élections européennes, ainsi que d'importants changements pour certaines élections locales⁷⁵, rompant ainsi avec le traditionnel scrutin majoritaire uninominal à un tour.

En revanche, au sujet du mode d'élection de la Chambre des Communes, le gouvernement de l'époque avait simplement nommé une commission indépendante chargée de réfléchir à un système de vote. Dans son rapport, la commission Jenkins⁷⁶ a proposé une nouvelle forme de scrutin, qui ne relève pas d'une représentation proportionnelle, mais plutôt d'un système mixte, constitué de deux votes pour chaque électeur et dénommé « vote alternatif d'appoint »⁷⁷ : un « vote alternatif » pour élire un seul parlementaire dans une circonscription et un second vote pour l'élection soit d'un parti, soit d'un candidat (scrutin de liste ouvert) dans le cadre de zones précises (cantons ou agglomérations). Le premier vote devait permettre d'élire ainsi 80 % environ des parlementaires et le second vote les sièges restants, permettant ainsi aux électeurs de réaliser un choix davantage entre des partis politiques qu'entre des candidats⁷⁸.

Dans le cadre d'une circonscription uninominale, le système de « vote alternatif » est en réalité la forme majoritaire du « vote préférentiel ». Il associe en un tour unique les effets cumulés d'un système électoral à deux tours, en permettant à l'électeur de classer les candidats selon son ordre de préférence⁷⁹. Ce système consiste donc pour l'essentiel à corriger certaines disparités du système actuel dans le

⁷⁴ P. PACTET, F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit Constitutionnel*, *op. cit.*, p. 100.

⁷⁵ En particulier le *Additional Member System*, forme hybride entre le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel, est en place depuis 1999 pour l'élection du Parlement écossais ainsi que de l'Assemblée du Pays de Galles.

⁷⁶ R. JENKINS, *The report of the independent commission on the voting system*, 29 octobre 1998, p. 50.

⁷⁷ Dénommé *Alternative vote top-up* ou encore *Alternative vote plus*. O. H. PHILLIPS et P. JACKSON, *Constitutional and Administrative Law*, *op. cit.*, p. 230.

⁷⁸ J. MCELDFOWNEY, *Public Law*, *op. cit.*, p. 216.

⁷⁹ Le candidat qui remporte une majorité absolue des voix le plaçant en première préférence est déclaré élu. Si personne n'y parvient, le candidat au plus faible résultat est éliminé et les seconds choix de ses électeurs sont redistribués aux autres candidats. Le processus ne s'achève que lorsqu'un candidat obtient la majorité absolue. H. A. BARNETT, *Administrative and Constitutional Law*, Londres, Routledge-Cavendish, 6^{ème} édition, 2006, p. 362.

cadre des circonscriptions électorales et permet ainsi de revoir en profondeur le système majoritaire à un tour des élections législatives britanniques. L'électeur est alors moins soumis au « vote utile » et les élus gagnent en légitimité, car le système de scrutin est davantage représentatif et permet un résultat plus consensuel⁸⁰.

En définitive, le système de « vote alternatif » a été retenu par la nouvelle coalition gouvernementale, qui considère par ailleurs que le système politique britannique est en rupture et souligne le besoin urgent d'une « réforme politique fondamentale »⁸¹. Il est donc prévu d'organiser un référendum sur la réforme électorale, inscrit au cœur du programme et de l'action du gouvernement britannique⁸².

L'évolution qui se profile aujourd'hui laisse néanmoins présager une réforme en demi-teinte du mode d'élection de la Chambre des Communes. Il convient en effet d'y apporter deux bémols. D'une part, la réforme électorale envisagée ne se limite qu'au simple vote alternatif à l'échelle des circonscriptions et est donc loin de s'apparenter à une forme de représentation proportionnelle intégrale. D'autre part, ce projet de réforme va devoir surmonter un autre obstacle de taille : son approbation directe par le peuple. Sa mise en œuvre se trouve en effet subordonnée au référendum. L'emploi de cette procédure constitue un symbole particulièrement fort, qui prouve l'importance capitale de cette réforme pour les institutions britanniques. Mais elle souligne également un élément fondamental de discordance au sein du gouvernement de coalition. Les conservateurs ont précisé qu'ils se limiteraient à organiser le référendum, et promis de mener une campagne contre la réforme proposée. Dans ces conditions, même si la coalition gouvernementale semble fondée sur des bases relativement solides avec le programme de gouvernement, elle promet d'être soumise à rude épreuve à l'occasion de cette réforme controversée.

*

⁸⁰ Ce système de vote alternatif est ainsi utilisé pour les élections législatives en Australie, ainsi que pour l'élection du Président de la République en Irlande. F. HAMON, M. TROPER, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 31^{ème} édition, 2009, p. 164.

⁸¹ *The Coalition: our programme for government*, Londres, 2010, pp. 26-27.

⁸² *Ibid.*, pp. 26-27.

« L'intégration politique, que constitue la coalition des partis [...] n'est ainsi pas un mal social mais bien au contraire un progrès »⁸³. Avec le nouveau gouvernement britannique de coalition, l'affirmation du Professeur Kelsen conserve tout son sens. Les systèmes électoraux ne relèvent pas de simples détails techniques, mais sont au contraire « au cœur même »⁸⁴ de toute organisation institutionnelle. Le débat autour de la réforme du système électoral est très vif au Royaume-Uni, les opposants faisant valoir que le système actuel permet des gouvernements durables et forts. De leur côté, les partisans de la représentation proportionnelle avancent qu'elle est « plus juste et qu'elle amènerait davantage à des gouvernements de coalition » susceptibles de représenter davantage les citoyens et d'être « plus efficace pour résoudre les problèmes » du pays⁸⁵.

Si le référendum est effectivement organisé et se solde par un résultat positif, la réforme électorale devrait alors entraîner une modification profonde du système de partis et de la forme même du régime parlementaire britannique. L'innovation constitutionnelle que ce nouveau gouvernement de coalition symbolise, pourrait donc se poursuivre prochainement par une évolution constitutionnelle aux répercussions particulièrement importantes.

⁸³ H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature – Sa valeur*, Paris, Dalloz, 2^{ème} édition, 2004, p. 72.

⁸⁴ D. BUTLER, « Electoral reform », dans J. JOWELL et D. OLIVER, *The changing constitution*, Oxford University Press, 1989, p. 383.

⁸⁵ R. RODGERS et R. WALTERS, *How parliament works?*, Paperback, Londres, 4^{ème} Édition, 1998, p. 250.

RÉSUMÉ :

Les élections législatives britanniques du 6 mai dernier ont entraîné la formation d'un gouvernement de coalition entre les partis conservateurs et libéral-démocrate, alors même que Disraeli affirmait au XIX^{ème} siècle que l'Angleterre n'aimait pas les coalitions. Même si le « gouvernement de coalition » ne semble d'abord pouvoir être abordé que par la science politique, il peut pourtant faire l'objet d'une étude juridique précise de l'encadrement normatif de la formation et l'organisation de coalitions gouvernementales. Ses fondements institutionnels et les précédents constitutionnels du Royaume-Uni doivent donc être analysés. Le gouvernement de coalition est le résultat d'une procédure complexe, dont la raison première est un Parlement sans majorité nette, conséquence d'une élection législative au résultat incertain.

Le nouveau gouvernement de coalition, situation relativement originale, démontre une instabilité du système institutionnel et implique des changements importants sur le fonctionnement du régime parlementaire britannique. Le modèle dit de « bipartisme » doit faire l'objet d'une déconstruction méthodique, en ce qu'il ne caractérise pas véritablement le système de partis britannique.

Enfin le projet de réforme du système électoral impliquerait une modification profonde du système britannique. L'innovation constitutionnelle symbolisée par ce nouveau gouvernement de coalition pourrait donc se poursuivre prochainement par une évolution constitutionnelle aux répercussions particulièrement importantes.

SUMMARY:

The British general elections of the last May 6th led to the formation of a coalition government between the conservatives and liberal-democrats parties. Even if the coalition government does seem at first only to be tackle by political science, it may yet be a precise study of the normative framework of the formation and organization of the government coalitions.

The institutional foundations of the coalitions and constitutional precedent of the United Kingdom must be analyzed first. The coalition government is the result of a complex procedure which primary reason is a Parliament without a clear majority as a consequence of the general election with uncertain outcome.

The new coalition government, relatively unique situation, seems to show instability of the institutional system and implies significant changes in the functioning of the British parliamentary system. The model called "bipartisan" should be the subject of a methodical deconstruction because it does not really characterize the British party system.

Finally, the electoral reform project could imply a profound change in the British system. The constitutional innovation, symbolized by the new coalition government, may then continue with a future constitutional development with particularly important impact.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- BRADLEY A. ET EWING K., *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Longman, 14^{ème} Édition, Londres, 2007
- BRAZIER A. ET KALITOWSKI S., *No overall control?*, Hansard Society, Londres, 2008
- CHARLOT M., *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Presses Universitaires de France, 2^e Édition, 1998, pp. 59 à 75
- FRISON D., *Histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne*, Ellipses, Paris, 2005
- HAZELL R. ET PAUN A., *Making minority government work : hung parliaments and the challenges for Westminster and Whitehall*, Institute for Government, Londres, 2009
- JENKINS R., *The report of the independent commission on the voting system*, 1998
- JENNINGS I., *Cabinet Government*, Cambridge University Press, 3^e Édition, 1961
- KALITOWSKI S., « Hung-up over nothing? The impact of a hung parliament on British politics », *Parliamentary Affairs*, Vol. 61 (2008), pp. 396 à 407
- LAVER M., « Coalition in Britain? », *Parliamentary affairs*, Vol. 30 (1977), pp. 107 à 111
- LEYDIER G., *Partis et élections au Royaume-Uni depuis 1945*, Ellipses, Paris, 2004
- MCELDOWNEY J., *Public Law*, Sweet and Maxwell, 3^e Édition, Londres, 2002
- PULZER P., « Will England love coalitions? », *Parliamentary affairs*, Vol. 30 (1977), pp. 69 à 79
- RASMUSSEN J., « Constitutional aspects of government formation in a hung parliament », *Parliamentary Affairs*, Vol. 40 (1987), pp. 139 à 153