



Élisabeth II, monarque constitutionnel

Philip Norton

TRADUCTION **Isabelle Richet**

DANS **POUVOIRS** 2022/3-5 N° 182 , PAGES 29 À 38

ÉDITIONS **LE SEUIL**

ISSN 0152-0768

DOI 10.3917/pouv.182.0029

Date de mise en ligne : 02/09/2022

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-pouvoirs-2022-3-page-29?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Le Seuil.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

ÉLISABETH II,
MONARQUE CONSTITUTIONNEL

En Grande-Bretagne, la Couronne est le symbole de l'autorité exécutive et le monarque en a les attributs. À l'origine, en Angleterre, celui-ci détenait tous les pouvoirs. Aux temps des Anglo-Saxons et des Normands, ils étaient exercés personnellement par le roi, mais, avec le temps, cela devint peu pratique et ils le furent à des degrés divers par d'autres institutions en son nom. Les tribunaux du roi commencèrent à dispenser la justice. Au XIII^e siècle, un parlement fut graduellement mis en place afin d'approuver les demandes d'argent du souverain, d'adopter les lois et de surveiller la gestion des ministres. Pendant des siècles, le roi conserva la capacité d'exercer les pouvoirs qui restaient à la Couronne, même si des divergences à propos de l'étendue de ces pouvoirs entraînèrent des conflits entre le souverain et le Parlement, en particulier au XVII^e siècle. À partir de ce siècle, les pouvoirs qui appartenaient encore à la Couronne, et n'avaient pas été modifiés ou abrogés par la loi, furent petit à petit exercés par le roi sur l'avis de ses ministres (un avis toujours accepté) ou par les ministres au nom de la Couronne. En résumé, les pouvoirs de la Couronne ont été restreints au fil du temps et la plupart de ceux qui demeurent ne sont pas laissés à la discrétion du monarque.

Ainsi, au moment où la princesse Elizabeth accéda au trône, il était clair qu'elle régnerait mais ne gouvernerait pas. Elle serait un monarque constitutionnel. Elle s'est montrée très assidue dans l'accomplissement de ses devoirs honorifiques comme de ses responsabilités constitutionnelles. Celles-ci sont doubles : d'un côté, elle doit se tenir informée des affaires de l'État et donner des conseils privés à ses Premiers ministres ; de l'autre, elle doit exercer certaines prérogatives personnelles qui ne dépendent pas de l'avis de ses ministres.

LE DÉCLIN DU POUVOIR ROYAL

Le pouvoir du monarque s'est vu limité à la suite d'événements décisifs dont les trois plus importants sont la Glorieuse Révolution du xvii^e siècle, l'accession au trône des rois hanovriens au xviii^e et l'extension du droit de vote – entraînant l'apparition de partis politiques de masse – au xix^e.

La Glorieuse Révolution opposa le Parlement à un roi catholique, Jacques II, qui prétendait régner par la volonté divine. Le monarque fut obligé de fuir le pays – pour la France – alors que sa fille Mary et son époux hollandais protestant, Guillaume d'Orange, étaient invités à prendre la Couronne conjointement à condition d'accepter la « Déclaration des droits ». Celle-ci devint par la suite loi sous la forme du *Bill of Rights* en 1689, qui établit que le monarque ne peut légiférer sans l'accord du Parlement. Le roi était toujours en mesure de faire des propositions politiques, mais il ne pouvait plus gouverner en contournant le Parlement par le recours aux ordonnances. Fondamentalement, la Glorieuse Révolution est à la base de la Constitution contemporaine du pays.

À la mort de la reine Anne, sans descendants directs (elle avait survécu à ses enfants), en 1714, le trône revint à George, électeur de Hanovre. Celui-ci ne s'intéressait guère à la politique – on ne sait toujours pas s'il parlait anglais – et laissa la responsabilité du gouvernement à ses ministres, en particulier le plus important d'entre eux, le premier lord du Trésor. Cette fonction fut assumée durant plus de vingt ans, de 1721 à 1742, par Robert Walpole, qu'on commença à appeler « Premier ministre ». Sa longévité à ce poste, où il servit non seulement George I^{er} mais également ses deux successeurs (George II et George III), s'explique par son habilité à gérer une majorité parlementaire tout en conservant les faveurs du roi¹. « Walpole maintint son emprise sur le pouvoir parce qu'il avait obtenu la confiance du souverain, ce qui lui permit de se servir du patronage royal à des fins politiques². » Si le roi conservait un pouvoir de contrôle ultime, de plus en plus de décisions étaient prises par ses ministres. C'est à cette époque que chef d'État et chef de gouvernement devinrent des fonctions séparées, et non plus réunies dans la seule personne du monarque.

Un dernier changement se produisit au siècle suivant, lorsque les artisans et une classe moyenne toujours plus nombreuse se mobilisèrent

1. Anthony Seldon, *The Impossible Office? The History of the British Prime Minister*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, p. 11.

2. Mark Fox, « Sir Robert Walpole », in Iain Dale (dir.), *The Prime Ministers*, Londres, Hodder & Stoughton, 2020, p. 7.

pour se faire entendre sur la scène politique. Plusieurs lois de réforme furent adoptées, en particulier en 1832 et 1867. En cette seconde année, l'électorat fut élargi à tel point qu'il ne pouvait être mobilisé qu'à travers des forces politiques organisées. Les partis de masse dominèrent bientôt la scène électorale et parlementaire. La sélection du Premier ministre se faisait désormais par des élections législatives et non uniquement par décision du monarque. En pratique, celui-ci invitait à former le gouvernement quiconque détenait une majorité au Parlement, soit, de manière générale, le dirigeant du parti ayant remporté les élections. C'est durant le long règne de l'arrière-arrière-grand-mère d'Élisabeth II, Victoria (1837-1901), que la faveur royale laissa ainsi place au succès électoral. Cette reine fut la dernière à pouvoir faire de la désignation du Premier ministre un choix personnel et, de la sorte, exprimer ses préférences. À la fin de son règne, le Royaume-Uni était devenu une monarchie constitutionnelle. Le souverain agissait dans le cadre de la Constitution et sur avis de ses ministres ou selon les conventions constitutionnelles. Comme l'écrit Frank Hardie, « depuis 1902, la tendance à une neutralité politique réelle, et non plus seulement apparente, s'est constamment développée, d'un règne à l'autre³ ».

La monarchie britannique s'est donc forgée au gré de conditions politiques changeantes, dévoilant par là même sa force à travers ses faiblesses⁴. Le souverain est le symbole de la nation et exerce son rôle au-dessus de la mêlée partisane. C'est là que réside la puissance de l'institution. Aujourd'hui encore, la Reine est considérée comme une force unificatrice qui suscite le respect des citoyens quelles que soient leurs affiliations politiques. Cette force unificatrice est rendue possible par la faiblesse politique de la monarchie, autrement dit par le fait qu'Élisabeth II ne recourt pas à un choix politique dans l'application de ses prérogatives. La façon dont elle exerce ces pouvoirs est prévisible. À l'exception des trois prérogatives personnelles qui lui restent, la souveraine agit sur l'avis de ses ministres.

LE RÔLE DE CONSEIL DE LA REINE

En tant que chef d'État, Élisabeth II reçoit les documents officiels – on sait d'ailleurs qu'elle les consulte assidûment. Elle est très bien informée des affaires de l'État et son expérience en la matière est sans égale. À la

3. *The Political Influence of the British Monarchy, 1868-1952*, Londres, Batsford, 1970, p. 188.

4. Philip Norton, *The British Polity*, 5^e éd., New York (N. Y.), Longman, 2011, p. 363-364.

date de son jubilé de platine, elle avait été servie par quatorze Premiers ministres⁵. En ces soixante-dix ans de règne, elle a connu de nombreux chefs de gouvernement du Commonwealth et rencontré treize présidents des États-Unis. Elle est ainsi une observatrice très expérimentée de la scène politique britannique et internationale: « La Reine a une connaissance et une sagesse politiques bien supérieures à celles de n'importe quel Premier ministre, dont la carrière est à la merci d'un électorat volatil⁶. » Elle reçoit son Premier ministre chaque semaine. Dans un ouvrage classique, *The English Constitution* (1867), Walter Bagehot affirme que le monarque « a le droit d'être consulté, le droit d'encourager et[...] le droit de mettre en garde⁷ ». En pratique, la Reine peut soulever des problèmes en posant de simples questions plutôt qu'en faisant directement ses propres commentaires.

32 Cependant, ce que ces rencontres hebdomadaires ont de plus précieux est sans doute leur caractère privé: elles offrent ainsi au Premier ministre l'opportunité d'expliquer certaines des difficultés rencontrées à une auditrice qui, au-delà d'être très bien informée, n'est ni critique, ni une adversaire. La Reine peut s'appuyer sur son expérience pour attirer l'attention de son interlocuteur sur tel ou tel point sans nécessairement lui dire ce qu'il devrait faire⁸. La valeur de ses conseils a été attestée par ses Premiers ministres successifs, de même que par d'autres ministres. Tony Blair, lorsqu'il était chef du gouvernement, appréciait beaucoup ses rencontres hebdomadaires avec Élisabeth II, non seulement en raison de sa grande expérience, mais aussi parce qu'elle était « une observatrice extrêmement fine et perspicace des affaires du monde. Son avis valait la peine d'être écouté⁹ ». La Reine rencontre également d'autres membres du gouvernement, comme le chancelier de l'Échiquier la veille de la présentation du budget au Parlement. Selon Gordon Brown, chancelier de 1997 à 2007, « avec les années, elle sait ce qui marche et ce qui ne marche pas. Alors parfois, vous revoyez votre discours pour le corriger un peu¹⁰ ». Revenant sur son passage au ministère des Affaires étrangères au milieu des années 1970, James Callaghan considère que l'avis

5. Voir, *infra*, Antoine Capet, « La Reine et ses Premiers ministres. Le poids de l'héritage churchillien », p. 55-70.

6. « Ten Out of Ten, M'aam », *London Diplomat*, mai-juin 2002, p. 17.

7. Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 64.

8. Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 72-73.

9. *Times*, 21 novembre 1997.

10. Cité par Robert Hardman, *Monarchy: The Royal Family at Work*, Londres, Ebury Press, 2007, p. 170.

de la Reine a contribué à faire pencher la balance en faveur d'une intervention de sa part pour résoudre la crise en Rhodésie¹¹.

Il est rare qu'Élisabeth II se montre mécontente des décisions prises par le gouvernement, bien que des rumeurs aient laissé entendre qu'elle le fut à différentes occasions. Elle aurait ainsi désapprouvé l'invasion par les États-Unis de l'île de Grenade, un royaume du Commonwealth, en 1983, ainsi que le refus de Margaret Thatcher de soutenir les sanctions économiques contre l'Afrique du Sud au moment de l'apartheid, refus qui avait créé des tensions au sein du Commonwealth. Buckingham a par ailleurs dû rappeler au chef de gouvernement le protocole régissant ses relations avec le monarque – par exemple, à l'ancien Premier ministre David Cameron la confidentialité des conversations avec la Reine, après qu'il eut révélé le contenu de leurs entretiens. Mais de telles situations sont exceptionnelles.

L'EXERCICE DES PRÉROGATIVES ROYALES

Les prérogatives royales sont des pouvoirs réservés au monarque et qui n'ont pas été modifiés ou transférés à d'autres institutions par la loi. Elles relèvent de la *common law*, qui a un statut inférieur à celui de la loi écrite, source ultime du droit au Royaume-Uni. Selon la doctrine de la souveraineté du Parlement, toute mesure adoptée par la Reine constituée en Parlement (*Queen-in-Parliament*) est une loi suprême et ne peut être écartée par nulle autre que la Reine constituée en Parlement¹². Cependant, toutes les prérogatives royales n'ont pas été transférées par la loi et certaines sont importantes dans la vie politique britannique, en particulier le pouvoir de déclarer la guerre et de négocier les traités.

La plupart des prérogatives qui restent au monarque sont exercées soit par lui sur avis de ses ministres, soit par les ministres en son nom. La proclamation d'une décision d'envoyer des troupes britanniques à l'étranger ne vient pas du palais de Buckingham mais du 10 Downing Street. Les ministres agissent au nom de la Couronne – ils forment le gouvernement de Sa Majesté – et sont formellement nommés par la Reine, bien qu'ils soient désignés par son Premier ministre et que ce soit le 10 Downing Street qui annonce leur nomination.

Trois prérogatives royales désignées comme pouvoirs personnels ou de réserve ne sont pas exercées sur avis des ministres. Le recours à ces

11. James Callaghan, *Time and Chance*, Londres, Collins, 1987, p. 380-382.

12. Philip Norton, *Governing Britain*, Manchester, Manchester University Press, 2020, chap. 2.

pouvoirs a parfois déclenché des controverses, même si tout est fait pour protéger la position de la Reine.

La souveraine n'agit pas sur avis lorsqu'elle choisit un Premier ministre. Par convention, elle invite le dirigeant du parti qui a obtenu une majorité des sièges à la Chambre des communes à former un gouvernement. Mais, en 1957 puis en 1963, Élisabeth II se vit entraînée dans une controverse politique lorsque le Premier ministre conservateur – respectivement, sir Anthony Eden et Harold Macmillan – démissionna en l'absence d'un successeur évident. À l'époque, les dirigeants conservateurs « émergeaient naturellement » au lieu d'être élus par les députés ou les membres du parti. À ces deux occasions, il revint à la Reine de sélectionner le chef de gouvernement parmi les ministres de premier rang. Elle entreprit des consultations avant de déterminer qui choisir, mais sa décision, quelle qu'elle fût, ne pouvait qu'être source de litiges. Le choix du ministre des Affaires étrangères, lord Home, en 1963, fut particulièrement controversé¹³. Par la suite, le Parti conservateur modifia le mode de désignation de son dirigeant, d'abord en le faisant élire par les députés, puis par tous les membres du parti, ce qui évita qu'une telle situation se reproduise.

À quelques occasions cependant, la Reine doit encore exercer ce pouvoir de sélection, par exemple lorsque les élections législatives ne produisent aucune majorité absolue. Ce fut le cas en 2010, mais les partis menèrent des négociations en vue de former une coalition et, quand ils eurent trouvé un accord, ils en informèrent le Palais, libérant ainsi la Reine de l'obligation de faire un choix. Un peu plus tard, au cours de la législature 2017-2019, à l'issue de laquelle Boris Johnson devint Premier ministre et se trouva confronté temporairement à une majorité parlementaire opposée à sa politique sur le Brexit, il y eut des discussions parmi un certain nombre de députés pour se mettre d'accord sur le nom d'un des leurs qui pourrait devenir Premier ministre, ce choix devant ensuite être annoncé à la Reine. Mais les discussions ne menèrent à rien, ce qui mit Élisabeth II à l'abri d'une situation hautement inflammable. D'autres scénarios sont envisageables où la souveraine serait contrainte de choisir elle-même le futur Premier ministre, notamment en cas de mort du titulaire de la fonction ou de sa démission immédiate

13. Lord Home renonça à son titre héréditaire et, sous le nom de sir Alec Douglas-Home, fut élu à la Chambre des communes. À propos des débats autour de son choix en tant que Premier ministre, cf. Timothy Heppell, *Choosing the Tory Leader*, Londres, Taurus Academic Studies, 2008, p. 24-31.

– sans qu’il attende l’élection d’un autre dirigeant par les membres de son parti¹⁴. Dans ce dernier cas, aucune règle constitutionnelle claire n’indique ce qui devrait se passer.

Un autre pouvoir que la souveraine peut exercer sans avis des ministres est celui de dissoudre le Parlement et de convoquer de nouvelles élections. Ce pouvoir personnel fut suspendu en 2011 par le *Fixed-Term Parliaments Act*, qui stipule que des élections législatives doivent être organisées tous les cinq ans, à moins qu’il ne soit fait recours à l’une ou l’autre des conditions prévues pour convoquer des élections anticipées – la Reine n’est pas impliquée dans ce processus. Avant l’adoption de cette loi, et même si le monarque était en mesure de refuser d’accéder à la demande du Premier ministre de convoquer des élections (en 1950, le secrétaire privé du roi George VI, père d’Élisabeth II, avait d’ailleurs écrit anonymement au *Times* pour préciser ce qui pouvait justifier un tel refus), la requête a toujours été acceptée. Le *Dissolution and Calling of Parliament Act* de 2022 a abrogé le *Fixed-Term Parliaments Act*, et par là même restauré la prérogative royale perdue en 2011. Cette mesure a tout de même fait l’objet d’une loi car certains constitutionnalistes arguaient que, si celle de 2011 avait été simplement abrogée, la prérogative royale n’aurait pas été automatiquement restaurée. Ainsi, bien que ce pouvoir soit inscrit dans la législation, le gouvernement a tenu à confirmer qu’il constituait une prérogative personnelle. Cela a eu pour effet de ressusciter la possibilité qu’une controverse se fasse jour si un Premier ministre en venait à demander une dissolution du Parlement dans une situation litigieuse, par exemple en requérant un nouveau scrutin immédiatement après avoir perdu les élections législatives.

Le troisième pouvoir relevant des prérogatives personnelles de la Reine est celui d’approuver les lois adoptées par le Parlement. Il occupe une zone grise¹⁵ dans la mesure où il est parfois considéré comme un pouvoir exécutif exercé sur avis des ministres¹⁶. La question n’a pas été tranchée mais, en pratique, cela n’a jamais posé problème. La dernière fois qu’un monarque a mis son veto à une loi, le *Scottish Militia Bill*, fut en mars 1708, et cette décision de la reine Anne ne fut pas impopulaire

14. Philip Norton, « A Temporary Occupant of No. 10? Prime Ministerial Succession in the Event of the Death or the Incumbent », *Public Law*, janvier 2016, p. 18-34.

15. Anne Twomey, *The Veiled Sceptre*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p. 10-11.

16. Robert Hazell, « Constitutional Functions of the Monarchy: Introduction », in *id.* et Bob Morris (dir.), *The Role of Monarchy in Modern Democracy: European Monarchies Compared*, Oxford, Hart, 2020, p. 25-26.

étant donné la dégradation des conditions de vie en Écosse après son introduction.

Il arrive aussi que l'exercice du pouvoir royal sur avis des ministres suscite des critiques. Ainsi en 2020, lorsque Boris Johnson conseilla à la Reine de proroger les travaux du Parlement pour cinq semaines, au lieu des quelques jours habituellement convenus en fin de session parlementaire. Cette mesure se voyait reprocher de viser à empêcher le Parlement de se réunir pour débattre de la politique du gouvernement sur le Brexit et potentiellement la faire échouer. Dans un tel cas, la Reine agit sur avis. L'avis du Premier ministre (et non la décision de la Reine) fut attaqué devant les tribunaux et la Cour suprême le déclara illégal. Mais, bien que les critiques provoquées par la mesure s'adressassent au Premier ministre, elles placèrent la souveraine dans une situation embarrassante.

36

DES PRÉROGATIVES PERSONNELLES À TRANSFÉRER ?

Ces prérogatives personnelles provoquent des débats qui posent la question de leur éventuel transfert à d'autres instances politiques. Le monarque serait ainsi épargné par les controverses politiques auxquelles elles ont pu donner lieu. Différentes institutions ont avancé des propositions en ce sens, comme celle de transférer ces pouvoirs au speaker de la Chambre des communes. Les laisser à la Couronne permet néanmoins au monarque d'exercer une certaine influence sur ses ministres – il est toujours possible qu'ils soient utilisés contre leur avis –, et cela leur rappelle qu'il existe une autorité supérieure, que c'est la Reine et non le gouvernement qui, en dernier ressort, incarne l'État. En outre, la probabilité que le monarque les exerce est considérée comme très faible. L'historien Peter Hennessy estimait à cet égard, lors d'une conférence donnée en 1994, qu'il n'y avait eu que cinq « situations réelles ou presque réelles » depuis 1949 où ces pouvoirs résiduels s'étaient révélés pertinents¹⁷.

Transférer les dernières prérogatives de réserve de la Couronne à une autre figure politique causerait sans doute plus de problèmes que cela n'en résoudrait. Si, à l'instar du monarque, le président de la Chambre des communes est neutre politiquement, il a néanmoins appartenu à un parti avant d'accéder à sa fonction et son autorité est bien plus passagère.

17. Cf. Philip Norton, « The Crown », in *id.*, Bill Jones et Isabelle Hertner (dir.), *Politics UK*, 10^e éd., Londres, Routledge, 2021, p. 388.

De surcroît, le souverain suscite la loyauté des citoyens comme nulle autre figure publique. L'option la plus radicale, le remplacement du monarque par un président élu, n'est pas envisageable au vu du soutien dont bénéficie la monarchie de la part de l'opinion (plus des trois quarts des personnes sondées s'expriment en général en faveur de son maintien). Ce soutien est renforcé par la présence d'Élisabeth II sur le trône. Dans le cadre des enquêtes en continu menées par l'institut YouGov, plus de 80 % des personnes interrogées estiment ainsi qu'elle a fait un très bon ou assez bon travail en tant que monarque.

*

Malgré quelques périodes de remous pour la famille royale (et des critiques sur son coût pour le pays), Élisabeth II a su consolider le rôle de la monarchie en se maintenant au-dessus de la politique partisane et en cherchant à incarner l'unité de la nation. Elle a rempli avec assiduité ses fonctions honorifiques et constitutionnelles, exerçant à l'occasion son influence de façon subtile – notamment en interrogeant ses ministres plutôt qu'en exprimant son désaccord, et en évitant de rendre publiques ses positions. La longévité sans précédent de son règne a également contribué à renforcer la monarchie. Comme l'écrit Jeremy Paxman : « Ceux qui appellent à une forme de gouvernement plus légitime sur le plan démocratique ont reconnu depuis longtemps que contester la reine Élisabeth était une perte de temps. Son règne n'a peut-être pas été le plus spectaculaire ou le plus brillant de l'histoire de la Grande-Bretagne. Mais personne ne peut remettre en question son dévouement ou sa foi en la fonction... Avant tout, elle a perduré¹⁸. »

37

TRADUIT DE L'ANGLAIS (ROYAUME-UNI) PAR ISABELLE RICHET

18. *On Royalty*, Londres, Viking, 2006, p.285-286.

R É S U M É

38 *En un millénaire, la monarchie est passée, en Angleterre, d'un régime absolutiste à un régime constitutionnel, et a trouvé une force nouvelle (en représentant l'unité de la nation et en se plaçant au-dessus de la mêlée partisane) à travers ses faiblesses (l'impossibilité d'exercer un jugement indépendant dans ses prises de décision). Élisabeth II se montre très assidue dans l'accomplissement de ses fonctions honorifiques et de ses devoirs constitutionnels: elle se tient informée des affaires de l'État, accorde des entretiens privés aux Premiers ministres et remplit les charges qui restent liées aux prérogatives de la Couronne sur avis des membres du gouvernement. Néanmoins, bien que tout soit fait pour protéger la Reine des controverses que suscite l'exercice de ses quelques pouvoirs, la crainte qu'elle puisse être amenée à prendre des décisions politiques pousse certains à envisager le transfert des prérogatives royales à d'autres institutions.*