



Éléna Choquette

Doctorante, Université de la Colombie-Britannique
Coordonnatrice, Observatoire des fédérations
Université de Montréal

Jean-François Godbout

Professeur agrégé, département de science politique
Directeur, Observatoire des fédérations
Université de Montréal

Développements constitutionnels au Royaume-Uni : vers un Parlement fédéral ?

Dans la foulée de la dévolution de nombreux pouvoirs au Parlement écossais, Westminster a adopté l'automne dernier quelques réformes parlementaires afin de renforcer la position de l'Angleterre au sein de l'union britannique. Grâce au nouveau système de vote, les députés anglais à Westminster sont dorénavant capables d'empêcher l'adoption de projets de loi qui ne touchent que l'Angleterre. Au lendemain de l'implantation de ce nouveau mécanisme parlementaire, plusieurs acteurs politiques dénoncent ce qu'ils perçoivent être « un cafouillage constitutionnel » et un « ticket pour l'éclatement de l'union britannique ». Alors que le Royaume-Uni devra bientôt se prononcer sur la reconduction de son adhésion à l'Union européenne, l'Observatoire des fédérations examine la question suivante : est-ce que la survie du Royaume-Uni passe par sa fédéralisation ?

Bien que le Royaume-Uni soit constitué de quatre nations distinctes, soit l'Angleterre, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord, l'État britannique n'est pas administré comme une fédération. À preuve, toutes les décisions relatives à l'Angleterre sont toujours prises par le gouvernement central, à Westminster. À l'opposé, Londres a transféré l'exercice de certains pouvoirs politiques à trois assemblées législatives situées à Édimbourg, Cardiff et Belfast depuis les vingt dernières années. Ainsi, le Parlement écossais, dont la création remonte à 1998, assume des responsabilités législatives relatives à la santé, l'éducation, au logement et au développement économique. Le pays de Galles, quant à lui, exerce des compétences en matière de santé et d'éducation. Le processus de décentralisation



des pouvoirs de Westminster n'est pas aussi abouti à Cardiff qu'à Édimbourg, notamment parce que la communauté galloise a été plus étroitement assimilée à sa voisine anglaise d'un point de vue légal, institutionnel et administratif (Keating, 1998, Leyland, 2011). Le cas de l'Irlande du Nord est différent, du fait que les mesures de décentralisation y ont été mises en place dans l'objectif d'apaiser les relations conflictuelles et épisodiquement violentes entre les communautés catholique et protestante qui y sont établies (Jeffrey, 2009). En vertu des modalités prévues par l'Accord du Vendredi saint, négociée par des acteurs politiques britanniques et irlandais en 1998, l'Assemblée locale d'Irlande du Nord est néanmoins habilitée à exercer des pouvoirs semblables à ceux dévolus en Écosse et au pays de Galles (Leyland, 2011).

Comme l'organisation gouvernementale du Royaume-Uni n'est toujours pas fédérale, des problèmes ont émergé quant à l'asymétrie des relations établies entre la capitale britannique et l'Angleterre. Au lendemain de la création du Parlement écossais et de la dévolution de pouvoirs vers Cardiff et Belfast, une question déjà posée en 1886 par William Gladstone, premier ministre britannique d'alors, et en 1977 par Tam Dalyell, député travailliste de la circonscription écossaise du West Lothian, devenait plus critique que jamais : quelle place l'Angleterre devait-elle avoir à Westminster et au sein du Royaume-Uni ? Bien que son poids économique et démographique frise les 85 p. cent, l'Angleterre était la seule des quatre nations constitutives à ne pas être dotée d'une assemblée législative autonome. La dévolution de pouvoirs vers les assemblées locales a pour conséquence de transformer Westminster en Parlement fédéral en ce qui concerne l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord. Pour sa part, l'Angleterre relève entièrement des compétences législatives de Westminster (Bogdanor, 2010). La décentralisation asymétrique des pouvoirs au Royaume-Uni appelle à une réponse à la « Question anglaise » ou du « West Lothian » : peut-on remédier à l'apparente iniquité qui résulte du fait que les députés écossais à Westminster votent l'adoption de lois qui ne concernent que l'Angleterre alors que, en retour, les députés anglais n'ont plus de droit de regard sur la législation écossaise maintenant adoptée à Holyrood ?

Des alternatives à la fédéralisation du Royaume-Uni existent ; trois d'entre elles peuvent répondre, de manière provisoire à tout le moins, à la question du West Lothian. Elles comportent toute une forme de décentralisation des pouvoirs de Westminster vers l'Angleterre : (a) la création d'un Parlement anglais, (b) l'établissement d'assemblées législatives régionales en Angleterre et (c) l'adoption d'une formule permettant aux députés anglais à Westminster d'entériner seuls des lois qui concernent uniquement l'Angleterre. La mise sur pied d'un Parlement anglais, doté de pouvoirs semblables à ceux de l'Écosse, est sans doute la moins populaire d'entre les trois (Bogdanor, 2010). La création d'un Parlement anglais aurait pourtant un avantage : celle d'exprimer les préférences et les intérêts anglais d'une seule voix. La deuxième réponse à la question du West Lothian, soit l'établissement de plusieurs assemblées législatives régionales en Angleterre,

permettrait d'apaiser la critique de certaines régions anglaises qui se considèrent comme désavantagées par la centralisation du pouvoir politique à Londres. Un référendum sur la mise sur pied de telles assemblées a par contre été défait en 2004.

Au lendemain de la dévolution de nouveaux pouvoirs vers le Parlement écossais en 2014, le gouvernement Cameron a choisi la troisième voie, celle d'adopter une convention constitutionnelle prévoyant que les décisions ayant un effet « séparé et distinct » pour l'Angleterre seront prises qu'avec le consentement d'une majorité de députés anglais (Hayton, 2015). La réforme parlementaire actuellement en vigueur crée un nouveau comité parlementaire constitué de députés anglais qui disposent d'un droit de veto sur les projets de loi dont les conséquences ne touchent que l'Angleterre. Ce pouvoir ne leur permet cependant pas d'initier des projets de loi en dehors de mécanismes parlementaires courants. Le parti national écossais, qui s'oppose à cette formule des « English votes for English laws » estime qu'elle crée deux classes de parlementaires à Westminster : les députés anglais, qui exercent un plein pouvoir, et les autres, exclus de la prise de certaines décisions (Bryant, 2015, Kenny, 2015). D'autres opposants craignent que les modalités parlementaires actuelles ne politisent la fonction traditionnellement neutre du Président de la Chambre des communes, désormais responsable de déterminer quels projets de loi ne concernent que l'Angleterre (ou l'Angleterre et le pays de Galles) (BBC, 2015, The Guardian, 2016). Enfin, d'autres députés britanniques s'inquiètent du fait que cette disposition constitutionnelle, complexe et peut-être provisoire, puisse pousser les Écossais à souhaiter la fin de leur union avec les autres nations britanniques (BBC, 2016).

L'avenir parlementaire et constitutionnel du Royaume-Uni est d'autant plus incertain que plane actuellement le doute sur le renouvellement de son adhésion à l'Union européenne. Des forces partisans, dont celle du populiste et nationaliste Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni, travaillent à promouvoir la place de l'Angleterre au sein des îles britanniques et dans l'espace européen (UKIP, 2015). Les réformes parlementaires qui naîtront du « désordre » (Johnston, Pattie et Rossiter, 2002 : 169) qui caractérise l'histoire constitutionnelle récente au Royaume-Uni ne sont pas évidentes. On peut tout de même deviner que les asymétries qui persistent au sein de l'organisation constitutionnelle du Royaume-Uni y sont pour rester et représente peut-être la seule structure capable d'entretenir l'union de ses quatre nations constitutives (voir Curtice, 2006).

Bibliographie

- BBC. 2015. English Votes: A Beginner's Guide. *BBC News*, 22 octobre. En ligne : <http://www.bbc.com/news/uk-politics-33370064> [consulté le 15 février 2016].



- BBC. 2016. English Votes System “Unstable” Warn MPs. *BBC News*, 11 février. En ligne : <http://www.bbc.com/news/uk-politics-35543870> [consulté le 15 février 2016].
- Bogdanor, V. 2010. The West Lothian Question. *Parliamentary Affairs* 63 (1) : 156-172.
- Bryant, C. G. A. 2010. English Identities and Interests and the Governance of Britain. *Parliamentary Affairs* 63 (2) : 250-265.
- Curtice, J. 2006. A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom. *Publius* 36 (1) : 95-113.
- Hayton, R. 2015. The Coalition and the Politics of the English Question. *The Political Quarterly* 86 (1) : 125-132.
- Jeffrey, C. 2009. Devolution in the United Kingdom: Problems of a Peacemeal Approach to Constitutional Change. *Publius* 39 (2) : 289-313.
- Johnston, R., C. Pattie et D. Rossiter. 2002. Devolution and Equality of Representation in the United Kingdom: A Constitutional Mess? *The Political Quarterly* 73 (2) : 158-171.
- Keating, M. 1998. Reforging the Union: Devolution and Constitutional Change in the United Kingdom. *Publius* 28 (1) : 217-234.
- Kenny, M. 2014. Englishness Politicised?: Unpicking the Normative Implications of the McKay Commission. *The British Journal of Politics and International Relations* 17 (1) : 152-170.
- Laffin, M. et A. Thomas. 1999. The United Kingdom: Federalism in Denial? *Publius* 29 (3) : 89-107.
- Leyland, P. 2011. The Multifaceted Constitutional Dynamics of UK Devolution. *International Journal of Constitutional Law*. 9 (1) : 251-273.
- UKIP. 2015. UKIP 2015 Election Manifesto Launch, A Clear Summary of the Full Document. *UK Independence Party*. En ligne : http://www.ukip.org/ukip_manifesto_summary [consulté le 18 février 2016].
- The Guardian. 2015. English Votes for English Laws Plan is an “Incomprehensible Mess”, Labour Says. *The Guardian*, 22 octobre. En ligne : <http://www.theguardian.com/politics/2015/oct/22/snp-attacks-english-votes-for-english-laws-plan-before-commons-debate> [consulté le 17 février 2016].