

Défaites du gouvernement à la Chambre des communes britannique

Philip Norton

Le comportement parlementaire a été très influencé par la conviction qu'une défaite du gouvernement entraîne nécessairement sa démission ou une dissolution. Cette conviction a servi à renforcer la cohésion des partis lors des votes. Des députés ministériels qui n'approuvaient pas certaine mesure du gouvernement ont cependant voté en faveur de son adoption parce qu'ils ne voulaient pas «voir l'autre camp au pouvoir». Un certain nombre de députés conservateurs offraient toujours cette explication au début des années 1970, même après plusieurs défaites dont aucune n'avait entraîné la démission du gouvernement ou la dissolution de la Chambre. Telle est donc la perception très bien ancrée de la réaction attendue du gouvernement, perception que plusieurs observateurs ont presque élevé au statut de convention.

Mais cela reste une perception qui n'a pas de fondement dans la pratique, qui ne s'appuie pas non plus sur une source originale faisant autorité et qui ne reflète pas l'expérience du dix-neuvième et du vingtième siècle. Au seul vingtième siècle, le gouvernement britannique a essuyé plus de cent défaites à l'occasion de votes à la Chambre des communes. Seulement trois de ces défaites (deux en 1924, une en 1979) ont provoqué la démission du gouvernement ou une demande de dissolution. De fait, dans la plupart des autres cas, personne ne croyait sérieusement qu'il s'agissait d'une question de confiance. Lorsque les gouvernements des années 1970 subirent tout un train de défaites (soixante-cinq en sept ans, d'avril 1972 à avril 1979), certains commentateurs y virent un changement de pratique constitutionnelle. Ils prétendirent que le gouvernement du jour dérogeait à la pratique passée en s'accrochant au pouvoir, en acceptant la plupart des défaites qu'il avait subies, et en refusant de démissionner ou de demander une dissolution à moins d'avoir été défait sur un vote exprès de confiance. En fait, il y a des précédents clairs à la réaction du gouvernement à chaque défaite. Il ne s'agissait pas du tout d'une dérogation à la pratique passée. Ce n'en était au contraire que le prolongement.

Philip Norton est professeur de science politique à l'Université de Hull en Grande-Bretagne. Cet article est extrait du mémoire qu'il a présenté en mai 1985 au Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes du Canada.

Quelle est donc la position constitutionnelle du gouvernement en cas de défaite lors d'un vote à la Chambre des communes? Une analyse des défaites du dernier siècle révèle qu'il y a essentiellement trois types de défaites, dont chacune appelle une réaction différente de la part du gouvernement¹.

Défaites lors d'un vote de confiance

Un gouvernement défait à l'occasion d'un vote de confiance doit normalement démissionner ou demander la dissolution du Parlement. Le précédent, établi en 1841, est toujours valable. Mais qu'est-ce donc qui constitue un vote de confiance? On distingue trois types distincts de votes :

1) Les votes de confiance explicitement formulés. Ils précisent en termes explicites que le gouvernement de Sa Majesté a ou n'a pas la confiance de la Chambre. Une motion de défiance à l'endroit du gouvernement est la plus forte et la moins ambiguë des motions concernant la confiance. L'adoption d'une telle motion établit hors de tout doute que le gouvernement a perdu la confiance de la Chambre — rien ne peut venir brouiller les cartes — et que le premier ministre doit se rendre au Palais de Buckingham y demander la dissolution de la Chambre ou présenter la démission du gouvernement.

2) Les motions qui deviennent des votes de confiance du fait d'une déclaration du gouvernement. Le gouvernement, habituellement à l'instigation du premier ministre, peut déclarer que, s'il est défait sur une motion particulière dont la Chambre est saisie, même sur une motion de confiance dont la formulation n'est pas explicite, il démissionnera ou demandera la dissolution de la Chambre. Il peut le faire parce qu'il ne servirait à rien de rester au pouvoir s'il était défait sur cet aspect essentiel de son programme; ou il peut le faire par simple expédient politique afin d'augmenter sa popularité. Il peut même adopter cette conduite, devant la probabilité d'une défaite, parce qu'il a perdu la volonté politique de gouverner. Bien qu'une défaite dans ces circonstances ne soit pas aussi nette que celle qui survient à l'occasion d'un vote explicite de confiance (la situation est brouillée par l'enjeu de la motion), la position du gouvernement demeure la

même. Défait sur une motion qui, par la déclaration du gouvernement, est devenue une motion de confiance, le premier ministre doit se rendre au Palais.

3) Les votes de confiance implicites. La tradition veut que certains votes posent la question de confiance, même si le gouvernement ne l'a pas dit au préalable. Entre au premier chef dans cette catégorie l'accord de crédits budgétaires. On considère que le refus d'accorder des crédits est un moyen pour la Chambre de signifier son manque de confiance envers le gouvernement. Cependant, c'est une catégorie de vote à peu près tombée en désuétude. Compte tenu du nombre de votes qui ont lieu chaque année sur des crédits budgétaires, et étant donné que les débats à l'étape de la deuxième lecture sur les projets de loi de financement consolidé ont depuis longtemps cessé d'être des débats de fond sur les subsides, il est à peu près impossible que la Chambre débâte les subsides, puis les refuse *dans un seul et unique vote*; cela pourrait être possible à l'étape de la deuxième lecture des projets de loi de finances et de crédits, mais même cela n'est pas certain. Une défaite sur un crédit en particulier ne constituerait pas en soi un vote de défiance; le premier ministre Balfour a refusé en 1905 de considérer pareille défaite comme un vote de censure. La Chambre ne saurait marquer son manque de confiance à l'endroit du gouvernement en lui refusant des crédits à moins de lui infliger une série de défaites. Cette tactique semblerait perverse, étant donné qu'on pourrait atteindre le même résultat par un seul vote explicite de défiance. Ce n'est que dans le cas peu vraisemblable (et sans précédent) où un gouvernement voudrait ne pas tenir compte d'une défaite sur une motion explicite de confiance que la Chambre en viendrait vraisemblablement à refuser des crédits par une série de votes négatifs.

Défaites sur des questions qui sont au coeur de la politique gouvernementale

S'il est défait sur une question qu'il juge au coeur de sa politique, mais dont il n'a pas fait une question de confiance par une déclaration préalable, le gouvernement peut soit demander un vote explicite de confiance à la Chambre, soit démissionner ou demander la dissolution. Cette deuxième solution (démissionner ou demander la dissolution) a pour effet de transformer après coup le vote en vote de confiance. C'est une ligne de conduite qui a été suivie à l'occasion au dix-neuvième siècle, mais qui n'a pas trouvé la faveur des gouvernements au vingtième siècle. Il ne faut pas s'étonner que, ne souhaitant pas compromettre leur capacité de gouverner, des premiers ministres aient préféré demander par la suite à la Chambre d'affirmer sa confiance envers le gouvernement plutôt que de supposer que cette confiance lui avait été retirée lors du vote en question. En mars 1976, par exemple, le gouvernement travailliste fut défait sur son Livre blanc des dépenses. Bien qu'un membre du Cabinet ait soulevé la possibilité de dissoudre la Chambre, le Cabinet préféra demander un vote de confiance à la Chambre. Ce vote lui fut accordé.

Un certain nombre de votes au cours de chaque législature et un ou deux automatiquement à chaque session peuvent être considérés comme portant sur des points importants de la politique gouvernementale, notamment la deuxième lecture de grands projets de loi promis dans le manifeste électoral du gouvernement et, à chaque session, la loyale Adresse et, comme on l'a vu plus haut, la deuxième lecture du projet de loi de finances. Une défaite à l'étape de la deuxième ou de la troisième lecture n'entre pas automatiquement dans cette catégorie. Durant notre siècle, les deux défaites à l'étape de la deuxième lecture (en 1924 et en 1967) et la défaite à l'étape de la troisième lecture (également en

1977) n'ont pas été considérées comme faisant partie de cette catégorie ni par le gouvernement, ni par l'opposition. Pour entrer dans cette catégorie, il faudrait que le gouvernement lui-même ou, tout au moins l'opposition reconnaisse que la motion porte sur un aspect essentiel de la politique du gouvernement. Le nombre de votes de cette catégorie, par rapport au nombre total de votes, est faible.

Défaites sur des questions qui ne sont pas au coeur de la politique gouvernementale

Les votes les plus nombreux au cours d'une législature portent sur des questions qui ne se situent pas au coeur de la politique gouvernementale. Une défaite à l'étape de la deuxième lecture sur un projet de loi important peut entrer dans la deuxième catégorie de défaite mentionnée ci-dessus; une défaite sur un ou plusieurs des nombreux votes qui ont lieu aux étapes de l'étude en comité et du rapport n'y entrent habituellement pas. Les défaites de cette catégorie ne soulèvent pas de questions autres que celles portant sur l'objet du vote. On aurait mauvaise grâce à soutenir que la défaite du gouvernement, en 1972, sur un amendement à la *Loi sur les administrations locales* (qui déterminait quels conseils locaux devaient pouvoir incinérer les déchets) mettait en cause la confiance de la Chambre. De fait, ce fut une défaite peu remarquée par les députés eux-mêmes et par la presse. En cas de défaite de ce type, le gouvernement n'a qu'à l'accepter ou essayer de renverser la décision à une date ultérieure.

De toutes les défaites infligées au gouvernement au cours de ce siècle, quelques-unes seulement entrent dans cette catégorie. Ce furent le plus souvent des défaites sur des amendements à des projets de loi, y compris des projets de loi de finances, ainsi que sur des pétitions pour faire annuler des ordonnances, sur des résolutions de voies et moyens, sur des motions pour que le président quitte le fauteuil, sur des motions d'ajournement, sur diverses motions de procédure, et sur un certain nombre de motions déclaratoires, dont des motions de subsides. On n'a en aucun cas considéré que la défaite frappait au coeur même de la politique gouvernementale, mais plusieurs de ces défaites ne sont pas passées inaperçues, politiquement ou économiquement. Elles concernaient, entre autres, un changement du taux normal d'impôt sur le revenu, une dévaluation de la livre verte européenne, et le rejet (après la défaite d'une motion proposant la guillotine) de la principale mesure de réforme constitutionnelle du gouvernement travailliste — le projet de loi sur l'Écosse et le pays de Galles — en 1977.

Dans la plupart des cas, le gouvernement a accepté la défaite. Toutes les défaites sur les projets de loi de finances, par exemple, ont été acceptées. Ce n'est que dans une minorité des cas que le gouvernement a cherché par la suite à faire renverser le vote. Et même là, il n'a pas toujours réussi : la Chambre a refusé par un vote de 298 à 243 de revenir sur un vote imposant la condition d'un « seuil de 40% » dans le projet de loi sur l'Écosse en 1978, plutôt que de favoriser la disposition². Une seule fois, le gouvernement a tenté de renverser une défaite en faisant du vote de renversement un vote de confiance. C'était en 1944, lors d'une modification au projet de loi sur l'éducation; le premier ministre Winston Churchill semble avoir trop réagi en exigeant une majorité suffisante. Sa conduite lui valut une publicité contraire et jamais les gouvernements subséquents n'ont recouru au stratagème.

Étant donné la nature de la plupart des votes aux Communes et l'importance politique que le gouvernement y attache, les défaites du gouvernement entrent normalement dans cette

catégorie. Les défaites sur des questions de confiance sont bien plus souvent l'exception que la règle. Il se peut toutefois que, si les défaites de cette troisième catégorie persistent, le gouvernement considère que sa capacité de gouverner est compromise, mais c'est là une question de jugement politique plutôt que constitutionnel. Tant que le gouvernement a la confiance de la Chambre, il peut, à sa discrétion, demeurer au pouvoir jusqu'à la fin de son mandat statutaire de cinq ans.

Qui décide?

Qui détermine dans quelle catégorie entre une défaite? La décision revient essentiellement, mais non exclusivement, au gouvernement. Ce dernier peut, même s'il le fait rarement de nos jours, demander un vote explicite de confiance à la Chambre. Il peut juger qu'une motion met fondamentalement en cause son aptitude à demeurer au pouvoir ou que, pour des motifs politiques, elle doit constituer un vote de confiance. Il peut décider qu'une défaite sur une question particulière, même s'il n'en a pas au préalable fait un vote de confiance, pose néanmoins la question de confiance, et le faire entrer dans la deuxième catégorie de défaite indiquée plus haut. Ou encore, ayant décidé — ce qu'il fait habituellement — que la question n'est pas assez cruciale pour poser la question de confiance, il peut se contenter d'accepter ou non la défaite. La plupart des défaites, on l'a déjà vu, entrent dans cette troisième catégorie.

Le gouvernement tient compte d'un certain nombre de facteurs lorsqu'il détermine dans quelle catégorie entre une défaite. Il examine la nature de la question repoussée et les circonstances dans lesquelles a eu lieu la défaite. La défaite sur un amendement mineur à un projet de loi ministériel de routine est automatiquement reléguée dans la troisième catégorie de défaite. Les défaites qui sont le fruit d'un regroupement des partis d'opposition contre un gouvernement minoritaire, celles qui sont le fruit d'un stratagème de l'opposition (les députés de l'opposition quittant l'enceinte parlementaire, pour aller se cacher dans des maisons voisines et revenir précipitamment dès que la sonnerie se ferait entendre pour le vote), ou qui sont le résultat d'une confusion ou d'un accident (un certain nombre de députés bloqués dans un ascenseur, par exemple) détermineront la façon dont le gouvernement évaluera si la défaite sur une question importante dans les circonstances pose la question de confiance. En 1964, au moment où il semblait bien que le gouvernement allait être défait sur un amendement à l'Adresse parce que treize députés travaillistes étaient bloqués par le brouillard dans un aéroport écossais, le premier ministre a dit clairement qu'une défaite attribuable à l'absence des députés entrerait dans la deuxième catégorie et ne serait pas interprétée comme une défaite sur un vote implicite de confiance. Ce n'est qu'en cas de défaite sur un vote de confiance explicitement formulé que les circonstances de la défaite n'ont rien à voir : le gouvernement est tenu de démissionner ou de demander la dissolution.

L'exercice du pouvoir de déterminer dans quelle catégorie entre une défaite pose deux problèmes. Le premier concerne la possibilité de reléguer certaines défaites à la troisième catégorie : l'autre concerne la possibilité de les élever à la première catégorie. C'est ce second problème qui a soulevé le plus de controverse et provoqué des appels à la réforme.

Un gouvernement peut reléguer à la troisième catégorie une défaite sur une question que ses adversaires jugent au coeur de sa politique et donc à classer dans la deuxième catégorie, avec un vote de confiance. Il n'est pas surprenant que les gouvernements préfèrent mettre ces défaites dans la troisième catégorie.

Cela leur évite une publicité embarrassante et a un effet minimum sur leur réputation. Si l'opposition est néanmoins convaincue que la teneur du vote met en question la confiance, elle peut déposer elle-même une motion de défiance à l'endroit du gouvernement, ramenant effectivement à la deuxième catégorie une défaite que le gouvernement place dans la troisième. Par convention, le gouvernement accorde du temps pour débattre une motion de censure de l'opposition. Par conséquent, le gouvernement n'a pas le pouvoir exclusif de déterminer dans quelle catégorie entre une défaite.

Ce que le gouvernement a en propre, et qui est au coeur même de la controverse qui entoure la question de confiance, c'est le pouvoir de déclarer qu'un vote soit un vote de confiance. On peut dire que l'exercice légitime du pouvoir permet au gouvernement d'ériger au niveau de la question de confiance la deuxième lecture d'un projet de loi d'importance qui se situe au coeur de son programme parlementaire — comme Edward Heath l'a fait avec le projet de loi sur les Communautés européennes en 1972. Mais on peut contester le pouvoir de déclarer que des amendements mineurs posent la question de confiance. Harold Laski illustre bien les possibilités d'abus de ce pouvoir. Dans le gouvernement Balfour de 1900, la question de savoir si les boîtes postales devaient être vertes est effectivement devenue une question de confiance; et le malheureux critique du gouvernement (qui était en fait un de ses partisans) s'est vu obligé de renier ses propres préférences visuelles. Personne n'a jamais raison au point de mériter le pouvoir de s'imposer les sanctions que comporte accessoirement un vote de confiance³.

C'est cette capacité de faire de n'importe quel vote un vote de confiance qui est à l'origine des diverses propositions de réforme. La plupart visaient à retirer ce pouvoir au gouvernement. Selon une proposition mise de l'avant par Laski, c'est au président que devrait revenir le pouvoir de déterminer ce qui constitue une sentence de mort, un vote de défiance⁴. Une autre voulait que *seuls* les votes explicites de confiance soient considérés comme des motions de confiance⁵. Une troisième proposition, la plus radicale sur le plan politique et constitutionnel, était en faveur de législatures à durée fixe, sans possibilité de dissolution dans des circonstances extraordinaires. La difficulté, pour ce qui est des deux premières propositions, est que chacune obligerait à confier à des personnes occupant des postes politiquement neutres des pouvoirs politiques prêtant à controverse. Le président serait dans la position peu enviable de décider ce qui est ou n'est pas une motion de confiance. La seconde proposition entraînerait vraisemblablement le souverain dans l'arène politique, étant donné que seul le monarque pourrait refuser la démission ou la demande de dissolution du premier ministre. La troisième proposition (législatures à durée fixe) comporte le risque inhérent d'assujettir le pays à une période de gouvernement faible, voir d'absence de gouvernement. Sa mise en oeuvre susciterait une foule d'autres difficultés et constituerait une dérogation spectaculaire aux normes et à la pratique constitutionnelle et politique. Cela reviendrait à utiliser un marteau pour casser une noisette.

Le problème est réel, mais il n'est peut-être pas aussi grave qu'on veut le faire croire. Il est rare que les gouvernements élèvent des votes au niveau de motions de confiance. Diverses contraintes les en empêchent. Comme Churchill l'a constaté en 1944, en déclarant qu'un vote sur un amendement à un projet de loi constitue un vote de confiance, on s'expose à être ridiculisé par la presse ainsi que par ses adversaires politiques. Même si c'est un pouvoir constitutionnel, son exercice reflète une faiblesse politique. On y recourt le plus souvent pour réduire la fréquence de votes contraires par des députés ministériels dissidents. Cela

a pour effet immédiat d'assurer la victoire au gouvernement. À moyen terme, cela provoque du mécontentement chez ces députés dissidents, ce que la plupart des gouvernements préféreraient éviter — surtout si le moral de l'arrière-ban est bas. En outre, c'est un pouvoir qu'on ne saurait utiliser de façon régulière et systématique sans inviter les opprobres politiques de la presse et des adversaires, voire de ses propres partisans. Edward Heath a pu déclarer que le vote en deuxième lecture du projet de loi sur les Communautés européennes était un vote de confiance; il n'aurait pas pu en faire autant pour les quatre-vingt votes subséquents aux étapes suivantes du projet de loi. Enfin, il y a toujours le risque que le gouvernement perde le vote. Même si le fait de déclarer qu'un vote est un vote de confiance élimine le nombre de votes contraires des dissidents de l'arrière-ban (encore que cela ne soit pas certain), le gouvernement ne peut rien faire pour éviter les embouteillages, les pannes d'ascenseur ou le brouillard aux aéroports. M. Heath a eu une majorité de huit à la deuxième lecture du projet de loi sur les Communautés européennes. Quinze de ses députés de l'arrière-ban ont voté avec l'opposition. Si neuf partisans du gouvernement avaient été pris dans la circulation, non seulement le projet de loi aurait-il été rejeté, mais M. Heath aurait dû faire un pénible voyage au Palais de Buckingham. La crainte de perdre un vote, même transformé en vote de confiance, semble avoir imposé une nette contrainte au gouvernement travailliste de James Callaghan, notamment en ce qui concerne sa législation sur la dévolution.

Conclusion

Le problème essentiel en matière de confiance n'est pas le pouvoir du gouvernement de transformer un vote en vote de confiance. C'est bien plus un problème de perception : la perception par les députés que chaque vote est, en fait, implicitement un vote de confiance. Cette perception est erronée et lorsque les députés, voire le gouvernement, s'en rendent compte, cela peut avoir, et a déjà eu, des effets bénéfiques — tant pour les députés de l'arrière-ban (des deux côtés) que pour le gouvernement.

En reconnaissant qu'un gouvernement n'a l'obligation constitutionnelle de démissionner ou de demander une dissolution que s'il perd un vote de confiance, les députés se libèrent d'une contrainte importante. Les députés ministériels de l'arrière-ban peuvent voter contre leur propre camp sur une question de fond s'ils savent qu'ils ne soulèveront pas du même coup de grandes questions constitutionnelles. Ainsi, les députés de l'arrière-ban obtiennent ce qu'ils veulent, et le gouvernement reste au pouvoir. La reconnaissance de ce fait assure aussi une certaine stabilité au gouvernement. Le gouvernement sait que sa position est sûre, à moins que le vote ne soit un vote de confiance. Il peut ainsi porter le fardeau de la défaite occasionnelle sans qu'on se demande sérieusement s'il a toujours la confiance de la Chambre.

Cependant, le fait de reconnaître la réalité constitutionnelle ne suffit pas à modifier le comportement des parlementaires.

On l'a vu plus tôt, le mythe selon lequel chaque vote est implicitement un vote de confiance a servi à renforcer la cohésion des partis mais il n'en est pas la cause. La reconnaissance de la réalité constitutionnelle doit être alliée à la volonté politique pour infliger une défaite au gouvernement. Même si les députés savent qu'ils peuvent faire subir une défaite au gouvernement sans risquer de lui faire perdre le pouvoir, rien ne dit qu'ils le feront.

Dans les années 1970, la Chambre des communes a vu se concrétiser la position constitutionnelle du gouvernement en cas de défaite et s'affirmer la volonté politique des ministériels de l'arrière-ban d'infliger des défaites. Le gouvernement Heath a essuyé six défaites de 1970-1974. Les conservateurs dissidents de l'arrière-ban ne les avaient pas forcément souhaitées; mais tel fut l'effet de leur action. Dans aucun cas le gouvernement n'a envisagé la possibilité de démissionner ou de demander une dissolution. Graduellement, les députés ont compris que les contraintes constitutionnelles et politiques auxquelles ils s'étaient jusque-là crus assujettis étaient surtout des inventions du gouvernement et des whips; elles n'avaient aucun fondement dans la pratique constitutionnelle ou la réalité politique. (Les whips, comme un député l'a fait observer, n'étaient plutôt des plumeaux que des fouets.) De plus en plus, les députés ont commencé à afficher une certaine indépendance lors des votes et un certain nombre de ministériels de l'arrière-ban — notamment George Cunningham du camp travailliste — étaient disposés à orchestrer des défaites lorsqu'ils n'étaient pas d'accord avec le gouvernement. Ce faisant, ils n'ont encouru aucune sanction; et le gouvernement a pu rester au pouvoir. Les députés ont conservé cette plus grande indépendance dans les législatures subséquentes et ceci a également permis d'importantes réformes.

La reconnaissance de la position constitutionnelle du gouvernement en cas de défaite a donc été le fruit du changement de comportement et d'attitude des députés britanniques ces dernières années, et elle y a d'ailleurs contribué. C'est à d'autres qu'il appartient de déterminer si l'on peut arriver à faire reconnaître la même chose dans d'autres Parlements du Commonwealth, sans qu'il y ait simultanément un changement de comportement et d'attitude.

Notes

¹J'ai décrit en détail ces trois catégories dans un article publié dans *Public Law* en 1978, mais elles l'ont été en termes généraux dès 1936 dans un discours prononcé à la Chambre des communes par le premier ministre Stanley Baldwin.

²Chambre des communes du Royaume Uni, *Débats* 944, col. 597-602.

³H. J. Laski, *A Grammar of Politics*, 1925, p. 349.

⁴*Ibid.*

⁵Cette proposition apparaît en effet dans l'ouvrage de Nevil Johnson, *In Search of the Constitution*, 1978.