



Chaire de recherche
sur la démocratie et les institutions
parlementaires

Capsule de recherche

Vote libre et discipline de parti au Royaume-Uni

Par Félix-Antoine Michaud
Novembre 2011

Le Parlement de Westminster doit faire face à une tension qui existe entre l'individualité des députés et la nécessaire cohésion qui doit subsister à l'intérieur d'un parti politique. Entre des élus totalement libres de toutes contraintes partisanes, et des députés ayant comme seul et unique rôle de relayer les positions officielles des formations politiques, il doit exister une zone de nuance permettant aux différentes conceptions de la représentation de se commettre.

« It is his duty to sacrifice his repose, his pleasures, his satisfactions, to theirs; and above all, ever, and in all cases, to prefer their interest to his own. But his unbiased opinion, his mature judgment, his enlightened conscience, he ought not to sacrifice to you, to any man, or to any set of men living ».

- Edmund Burke, discours aux électeurs de Bristol, 1774.

Tel que l'affirmait Edmund Burke, la liberté d'action du député à l'intérieur du parlement se matérialise la plupart du temps au travers des rares moments de vote libre, soit les occurrences où le député peut s'exprimer non pas en fonction d'une directive partisane, mais en fonction de ses propres *idéaux*, de son *jugement* et de sa *conscience éclairée*. « There are, however, some occasions

when both the constraint and the security of party affiliation fall away. Those are the infrequent but significant episodes known as ‘free votes’. On those occasions, MPs are permitted to vote as they individually judge best and backbench opinion moves from being influential to being decisive » (Jones, p. 141). Ainsi, il devient nécessaire d’analyser la manière dont est encadré le vote libre, comment il se déploie et dans quelle mesure la discipline de parti permet au député d’être encore porteur d’une voix singulière.

L’ENCADREMENT DU VOTE LIBRE : PAR UNE LOI? PAR LA CONSTITUTION? PAR UN RÈGLEMENT? PAR UNE CONVENTION?

Le Parlement de Westminster, à l’instar des autres assemblées législatives d’inspiration britannique, préconise une liberté beaucoup plus grande aux députés lorsqu’une question débattue est d’ordre moral et que cette dernière soulève des questions de conscience chez le député prenant part au débat. Cette liberté n’est toutefois pas encadrée de manière formelle, ni dans une loi organique, ni dans un règlement. Nul besoin de rappeler que la Grande-Bretagne n’a pas de constitution écrite, ce qui annihile toute chance de codifier constitutionnellement une telle pratique. Toutefois, sans parler d’une convention constitutionnelle strictement reconnue en Grande-Bretagne, certains auteurs voient dans le vote libre une forme d’obligation qu’a l’ensemble des partis de laisser les députés s’exprimer et voter en fonction de leur conscience lorsque la question débattue interpelle les conceptions morales des députés : « The most celebrated issues that are resolved in that way are ‘issues of conscience’. Something approaching a convention has developed that, on issues of conscience, MPs are entitled to a free vote—a vote dictated by their individual consciences uncompromised by party discipline » (Jones, p. 142). Ainsi, le vote libre pour des questions morales serait à l’abri de la discipline de parti et ce, en raison d’une pratique et de mœurs politiques se rapprochant sensiblement d’une convention constitutionnelle. Cette approche est d’autant plus cohérente et justifiable puisque le clivage idéologique des partis politiques anglais n’est pas basé sur les différentes conceptions morales défendues lors de ce type de débats. En d’autres mots, ce qui uni et distingue les partis politiques de Grande-Bretagne n’a que très peu de liens avec les questions philosophiques et morales qui ont mené à des votes libres au cours des dernières années. Ainsi, les différentes positions morales se retrouvent dans les principaux courants et ce, peu importe leur étiquette politique.

Parliamentary parties are not always divided over moral issues. In recent votes on capital punishment, for example, Labour MPs have voted virtually unanimously against its reintroduction. But a party has to concern itself not only with the opinions of its MPs but also with the opinions of its non-parliamentary members and

with those of its actual and potential supporters amongst the electorate. Free votes are a way of avoiding division and disaffection outside as well as inside Parliament (Jones, p. 145).

Il devient donc beaucoup plus aisé de comprendre pourquoi le vote libre, sans être consubstantiel aux questions de conscience, reste naturellement lié à ce type de débats en Grande-Bretagne.

PROJETS DE LOIS PRIVÉS

Au-delà des cas de conscience, les députés peuvent s'exprimer beaucoup plus librement lors d'un vote sur les « bills privés. » En effet, dans le Parlement de Westminster, les députés peuvent déposer à leur propre initiative des projets de loi précis ne touchant pas l'ensemble du pays. Ces projets de loi privés sont par convention constitutionnelle exclus de la discipline stricte de parti. Les députés peuvent donc s'exprimer librement. « While free votes are generally thought to be appropriate for issues of conscience, not every issue that is subject to a free vote is an issue of conscience. By convention MPs are entitled to free votes on private members' bills and the great majority of those bills do not concern moral issues » (Jones, p. 123). Bien que la liberté du député soit beaucoup plus grande lors d'un vote sur un projet de loi privé, l'adoption de ce dernier peut toutefois être contrainte par d'autres stratégies parlementaires. Ainsi, l'agenda législatif (déterminé par le gouvernement) sera construit de façon à restreindre les possibilités qu'ont les députés de l'opposition de déposer et faire cheminer leur projet de loi privé. Du reste, une convention constitutionnelle, bien que juridiquement non *sanctionnable*, permettra au député d'avoir une plus grande liberté. Advenant que les acteurs politiques cessent de se sentir liés par cette convention constitutionnelle et ordonnent une discipline de parti plus accrue lors des votes sur les « bills privés », ils auront à subir le prix politique assujetti au non-respect d'une convention.

AU-DELÀ DES CAS DE CONSCIENCE ET DES PROJETS DE LOIS PRIVÉS : LA DISCIPLINE DE PARTI ENCADRÉE

Les whips sont responsables de la discipline des différentes formations politiques. Ils occupent ainsi une fonction parlementaire officielle dans l'ensemble des parlements d'inspiration britannique. Ils ont la responsabilité de la mise en application de l'encadrement plus ou moins strict de la liberté d'action des élus. Ainsi, comme dans tous les parlements, c'est au whip que revient le mandat de

dicter la conduite à adopter au député lors des votes. Toutefois, il existe une particularité à Westminster dans la manière dont s'exerce la discipline de parti, particularité qu'on ne retrouve d'ailleurs pas au Canada. Un mécanisme particulier de gestion de la liberté de vote des députés existe ainsi traditionnellement au Parlement de Westminster, alors que le whip indique la directive à suivre au député par le biais d'instructions précises insérées sur la page couverture de chacun des projets de loi. Lorsque le projet de loi est souligné trois fois, chaque député doit être présent et voter en fonction de l'instruction reçue (Three-line whip). Lorsque le projet de loi est souligné deux fois, le député qui désire s'absenter du vote doit trouver un député de l'autre côté de la chambre qui acceptera lui aussi de s'absenter (Two-line whip). Enfin, lorsque le titre du projet de loi est souligné une seule fois, le député possède une plus grande marge de manœuvre et peut s'absenter sans avoir peur de subir des représailles de son parti (One-line whip). Cette manière de faire, sans être reconnue par une loi organique, fonctionne réellement dans la pratique parlementaire de la Grande-Bretagne.

The party whips exist to ensure that members are aware of what business is before the House and what importance the party attaches to it. In the written whip, which is sent each week while the House is in session, an item of business underlined three times (a three-line whip) is the most important business and members are expected to be present to vote. An item underlined two times (a two-line whip) is important but members may be absent through 'pairing' (an arrangement under which an MP on one side of the House is absent at the same time as a member on the other side). A one-line whip gives greater freedom to be excused from attending. Most MPs follow the advice of the party whips as to which way to vote. If they indicate they may vote against the party, the whips try to persuade them not to and, if necessary, arrange for a meeting between the potential rebel and the relevant minister or, in opposition, frontbencher (Heidar et Roote, p. 46).

Cette façon de faire n'introduit pas une totale liberté du vote, même lors des *One-Whip votes*, mais elle accorde tout de même une certaine latitude au député qui exprime un malaise à appuyer certains projets de loi. Cette latitude est encadrée par le whip qui peut ainsi réconcilier à travers une procédure unique les demandes précises des députés avec les impératifs partisans d'une formation politique.

DANS LA PRATIQUE?

Sur les cinquante-trois votes libres au Parlement britannique depuis 1907 (McKeown et Lundie), trente sont directement en lien avec des questions d'ordre moral. Ainsi, plus de la moitié des votes libres visaient une législation sur la peine de mort (1979, 1982, 1983, 1987, 1991), le crime (1967, 1988, 1989, 1990, 1991, 1994), l'avortement (1967, 1979, 1988), le consentement aux rapports

sexuels (1998, 1999, 2000), l'euthanasie (2000, 2000), la recherche sur la santé et la vie (2000, 2000) ou d'autres questions en lien avec une conception stricte de la famille (Jones, p. 142) (1907, 1921, 1937, 1938, 1959, 1969, 1984, 1990, 1996). Les questions d'ordre moral préservent donc autant en pratique que dans la théorie une sorte d'immunité face à la discipline de parti.

Au-delà des votes libres sur des cas de conscience, onze votes libres ont un lien avec les privilèges parlementaires, c'est-à-dire le salaire des députés (2001 et 1996), les membres des comités (2001), la modernisation de la Chambre et des comités (2002), la procédure d'élection du président de la Chambre (2001), la création d'un code d'éthique des élus (1995), les dépenses autorisées pour les bureaux de députés (1992 et 1984) et enfin, la télédiffusion des débats (1988, 1985 et 1980).

Enfin, diverses lois sur des sujets plutôt variés ont aussi été adoptées à la suite d'un vote libre, tel que des lois et motions portant sur l'heure d'été (1925), le transport (1928), l'achat à crédit (1938), la diffamation (1952), les publications obscènes (1959), le port de la ceinture de sécurité (1979), la protection des animaux sauvages et contrôle de la chasse (1992, 1997, 2000, 2001, 2002) et finalement sur la diminution des dépenses publiques (1994).

En somme, le vote libre dans le Parlement de Westminster a des assises théoriques qui trouvent une réelle ascendance dans la pratique parlementaire. Les questions d'ordre moral et de conscience sont ainsi exclues de la ligne de parti et de la dynamique partisane présente au Parlement. Sans que cette exclusion soit encadrée formellement dans une règle, la pratique et la coutume font de cette tradition une « quasi » convention constitutionnelle. Au-delà des cas de conscience, les « bills » privés sont aussi exclus de la ligne de parti, une exclusion protégée par une convention constitutionnelle. Enfin, les whips du Parlement de Westminster ont un système de gestion de la présence des députés unique qui permet d'encadrer la discipline de parti avec moins de dogmatisme et une plus grande latitude que dans les autres parlements. Du reste, comme dans l'ensemble des parlements britanniques, le vote libre, bien que présent, demeure une exception, un moment de rare liberté de l'élu où le député peut s'exprimer eu égard à *ses opinions, son jugement et sa conscience éclairée*.

RÉSUMÉ

- Aucune norme formelle encadrant le vote libre ;
- Aucune norme rigide encadrant le vote libre ;
- Quasi convention constitutionnelle permettant le vote libre pour les cas de conscience ;
- Convention constitutionnelle encadrant le vote libre pour les « bills privés » ;
- Clivage des partis politiques du Royaume-Uni, n'est pas basé sur les différentes conceptions morales, favorise donc le vote libre sur les questions de conscience ;
- Mécanisme unique de gestion de la discipline de parti par les whips ;
- Une certaine liberté au député lors des votes considérés comme moins cruciaux et important (one-whip vote) ;
- Cinquante trois votes libres depuis 1907 :
 - Trente directement en lien avec les questions morales ;
 - Onze en lien avec les privilèges parlementaires ;
 - Treize sur des sujets variés comme le contrôle de la chasse, la diffamation et le port de la ceinture de sécurité.

SUGGESTIONS DE LECTURE :

- Knut Heidar et Ruud Koole, *Parliamentary Party Groups in European Democracies: Political Parties Behind Closed Doors*, Londres, New York, Routledge, 2000.
- Peter Jones (dir.), *Party, Parliament, and Personality: Essays Presented to Hugh Berrington*, Londres, Taylor & Francis, 2003.
- Deirdre McKeown et Rob Lundie, *Free Votes in Australian and some Overseas Parliaments*, Canberra, Department of the Parliamentary Library, Parliament of Australia, Current Issues Brief No.1, 2002-03, 2002, en ligne : <<http://www.aph.gov.au/library/pubs/cib/2002-03/03cib01.pdf>>.