

Le Scottish National Party à Westminster (2015-2017), observations sur un groupe parlementaire monté en puissance

Damien Connil

▶ **To cite this version:**

Damien Connil. Le Scottish National Party à Westminster (2015-2017), observations sur un groupe parlementaire monté en puissance. Revue française de droit constitutionnel, 2018, 114, pp.285. hal-02118966

HAL Id: hal-02118966
https://univ-pau.hal.science/hal-02118966

Submitted on 11 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le *Scottish National Party* à Westminster (2015-2017), Observations sur un groupe parlementaire monté en puissance

Damien Connil
Chargé de recherche CNRS, Univ. Pau & Pays Adour (UMR DICE 7318 – IE2IA)

En passant de 6 à 56 élus après les élections de mai 2015, le *Scottish National Party* est devenu, au sein du Parlement britannique, le troisième groupe politique. Le *SNP* est surtout la formation qui a connu la plus forte progression. D'un point de vue constitutionnel et parlementaire, cette montée en puissance n'a pas été sans incidence. En souligner les manifestations, en montrer les conséquences et en analyser les effets permet de mieux comprendre la fonction politique qui a pu être celle du groupe parlementaire écossais au sein de la Chambre des Communes entre 2015 et 2017.

Au cours des années soixante-dix, le *Scottish National Party* n'avait pas pu (ou su) saisir la chance qui avait été la sienne à Westminster. Avec 7 sièges en février 1974 puis 11 en octobre de la même année, le *SNP* était devenu le deuxième parti d'Écosse en termes de voix après le *Labour* et devant les Conservateurs. Divers facteurs avaient cependant contraint le groupe. Malgré la progression constatée, le nombre de députés *SNP* était modeste et leur poids politique très relatif. Surtout, des tensions et des dissensions existaient entre les élus *SNP* de la Chambre des Communes et le parti, ses instances dirigeantes et son leader, William Wolfe, qui lui n'était pas élu à Westminster. De sorte que le *SNP* n'avait pu faire la preuve ni de sa cohérence, ni de son efficacité si ce n'est, après l'échec du référendum de 1979, pour faire tomber le Gouvernement travailliste et provoquer le retour des Conservateurs au pouvoir, l'arrivée de Margaret Thatcher au poste de Premier ministre et la défaite durable du *SNP* lors des élections générales. En 1979, le *SNP* perdait 9 de ses 11 députés et n'a plus été que la troisième voire la quatrième force politique en Écosse jusqu'en 1997, date à laquelle il regagne quelques sièges aux Communes – 6 exactement – ce qui sera le nombre de députés *SNP* à Westminster de 1997 jusqu'aux élections de 2015[1].

Dans un contexte très différent, le *SNP* est devenu, à partir de ces élections de mai 2015, le troisième parti de la Chambre des Communes en multipliant par neuf le nombre de ses députés, pour atteindre 56 *MPs*[2] : en 2015, le parti était bien plus organisé que par le passé ; le nombre de membres avait crû de manière exceptionnelle pour compter plus

[1] Avec une exception pour la période 2001-2005 au cours de laquelle, le *SNP* ne compte que 5 députés. V. not. Gilles Leydier, « Dévolution et nationalisme : le Scottish National Party et le changement institutionnel », dans Gilles Leydier (dir.), *La dévolution des pouvoirs à l'Écosse et au Pays de Galles, 1966-1999*, Paris, Ellipses, 2007, p.45-46 et Edwige Camp, « The Scottish National Party (SNP) : A Party of Government in the early 21st Century », *Revue LISA/LISA e-journal* [En ligne], vol. XII-n°8, 2014, *http://lisa.revues.org/7008*.

[2] 54 finalement jusqu'en 2017, après le départ de deux de ses membres puis 35 depuis les élections de juin 2017.

de 100.000 membres alors qu'il y en avait moins de 10.000 en 2003[3] ; l'unité du parti était davantage assurée et sa ligne politique semblait beaucoup plus nette ; le leadership n'était pas remis en cause ; depuis 2007, le *SNP* dirigeait le Gouvernement écossais et, depuis 2011, il disposait d'une majorité absolue à Holyrood, le Parlement écossais ; la campagne perdue pour l'indépendance de l'Écosse à l'occasion du référendum de 2014 avait même installé le *SNP* dans le paysage politique britannique et conforté la place qu'il occupait sur la scène écossaise ; enfin, bien sûr, ce qui change tout, le nombre de sièges obtenus a été bien plus important que par le passé.

À tous points de vue, les résultats de 2015 apparaissaient donc historiques pour le *SNP* avec 56 élus sur 59 circonscriptions écossaises. Si, à l'échelle de la Chambre des Communes, cela reste modeste[4], ces élections constituent, à l'évidence, une étape majeure dans le développement du parti écossais. Cette expérience parlementaire entre 2015 et 2017 – dans la mesure où, après les élections de juin 2017 le *SNP* s'est maintenu comme troisième parti de la Chambre mais en perdant nombre de ses élus pour n'en conserver que 35 – invite à en interroger les conséquences sur la vie parlementaire britannique, sur le fonctionnement des groupes à Westminster et sur le travail réalisé au sein de la Chambre des Communes[5]. Dans cette perspective, observer d'un point de vue constitutionnel et parlementaire le groupe *SNP* au cours de cette période est riche d'enseignements tant cela montre la nouveauté qu'a pu représenter cette formation politique à la Chambre (I), affirmant et renforçant sa présence (II), adaptant ses structures et encourageant le travail parlementaire de ses membres (III) mais révélant aussi les limites de sa capacité d'action, essentiellement cantonnée à un rôle de porte-parole et d'influence (IV).

I. Un souffle de renouveau

Le profil même des élus du groupe *SNP* révélait, en premier lieu, un élan nouveau.

Avec 49 députés élus pour la première fois, le parti écossais présentait, à Westminster, un visage assez neuf. Près de 90% de ses membres ont découvert la Chambre des Communes au printemps 2015. Toutefois, ces nouveaux députés n'étaient pas inexpérimentés, du moins pas tous. Certains avaient même, derrière eux, une longue carrière politique. Roger Mullin, par exemple, élu en 2015, soulignait, avec humour, dans son *maiden speech* que sa première candidature au Parlement datait de 1974 de sorte que la campagne électorale lui était apparue plutôt longue. Au sein du groupe, d'autres élus, qui n'étaient pas des primo-députés en 2015 étaient également des responsables politiques de premier plan. Ainsi, Alex Salmond avait dirigé le *SNP* et avait été à la tête du gouvernement écossais de 2007 à 2014.

[3] Richard Keen, *Membership of UK Political Parties*, Commons Briefing papers SN05125, août 2015.
[4] Le Parti conservateur comptait 330 députés et le premier groupe d'opposition, le *Labour*, en comptait 230.
[5] Pour une analyse, en anglais, v. Louise Thompson, « Understanding third parties at Westminster: The SNP in the 2015 Parliament », *Politics,* 2017.

Le groupe présentait cependant la moyenne d'âge la plus basse. Au moment de leur élection en 2015, la moyenne d'âge des députés britanniques était de 50 ans (50.6 exactement). Pour le *SNP*, cette moyenne était de 46 ans (46.1)[6]. Mais surtout, le groupe présentait la plus forte proportion d'élus âgés de moins de 40 ans (30%) – dont la benjamine, Mhairi Black (20 ans) – et la plus faible proportion d'élus de plus de 60 ans (seulement 7%). À titre de comparaison, 17% des députés conservateurs étaient âgés de moins de 40 ans et 25% des députés travaillistes de plus de 60 ans[7].

Sur le plan de la parité, le *SNP* comptait 20 députées sur 56 élus, soit 36% de ses membres ; autrement dit, mieux que les Conservateurs (21%) mais moins bien que le *Labour* (43%) et un peu au-dessus de la moyenne de la Chambre (29%)[8].

Par ailleurs, 75% des députés du groupe avaient suivi un enseignement supérieur, à l'Université, mais aucun à Oxford ou Cambridge. Quant à leur profession, en dehors de l'absence de députés venant du monde ouvrier et d'une proportion assez importante d'élus issus du monde du commerce et des affaires (environ un tiers), une répartition assez équilibrée entre juristes, enseignants, responsables politiques et métiers de la communication et de l'information devait être observée[9].

Enfin, l'origine politique des députés *SNP* était également diverse : militants de longue date du parti écossais, engagements à l'occasion du référendum sur l'indépendance en 2014 ou candidats et élus issus d'autres formations politiques (conservateur comme travailliste).

Plus encore, et en second lieu, le renouveau apporté par le *Scottish National Party* est venu de l'attitude même de ses membres. Un « choc des cultures » était perceptible à l'arrivée des députés *SNP*, tant de leur part à l'égard des conventions de la Chambre que de la part des autres parlementaires voyant arriver ces nouveaux élus.

La presse s'en est largement fait écho. Peut-être a-t-elle, même, un peu forcé le trait. De nombreux témoignages de députés *SNP* décrivent leur surprise en découvrant Westminster avec la nécessité de se familiariser avec les codes, les coutumes et les traditions de la vie parlementaire britannique, le besoin de recruter et de mettre en place leur *staff* et l'obligation d'organiser une nouvelle activité, partagée entre Londres et l'Écosse[10].

---

[6] Le groupe présentant la moyenne d'âge la plus élevée est le *Labour* (52 ans et demi).

[7] Ces chiffres sont tirés de Lukas Audickas, *Social background of MPs 1979-2015*, Commons Briefing papers CBP 7483, janvier 2016.

[8] *Ibid.* Le *SNP* a, en outre, connu deux départs ; deux élues qui ont ensuite siégé en qualité d'indépendantes : Michelle Thomson et Nathalie McGarry, cette dernière étant l'une des co-fondatrices de l'organisation *Women for Independence*.

[9] Lukas Audickas, *op. cit.*

[10] Pour un exemple, v. « The SNP's Westminster MPs : canny, targeted and on their toes », *The Guardian*, 18 juillet 2015.

Les élus *SNP* se sont presque fait « ethnologues à la Chambre »[11] pour observer tantôt amusés, tantôt sidérés, les pratiques parlementaires britanniques qu'ils découvraient. Tommy Sheppard, l'un des élus *SNP*, a ainsi recensé les dix aspects les plus ridicules de Westminster, parmi lesquels : le fait de ne pas pouvoir appeler un député par son nom ; le fait de ne pas applaudir ; mais aussi le fait que le nombre de places, assises, au sein de la Chambre est inférieur au nombre de députés élus de sorte que certains se tiennent nécessairement debout ou hors de la Chambre ; ou, encore, le fait de voter physiquement en allant du côté du oui ou du non, ce qui fait qu'un député ne peut s'abstenir – soit il est présent et vote oui ou non, soit il est absent[12].

On peut d'ailleurs se demander à quel point les députés *SNP* ont joué de cette opposition de style. En arrivant à Westminster, les élus du groupe ont largement partagé et commenté sur les réseaux sociaux leurs impressions et leur enthousiasme. Un certain nombre d'entre eux ont posté des *selfies* pris depuis les bancs verts de la Chambre. Roger Mullin s'est même fait prendre en photo appuyé, tout sourire, sur le pupitre du Premier Ministre avec ce commentaire sur *twitter* de son collègue Brendan O'Hara : « qu'il ne soit pas dit que Roger Mullin manque d'ambition » (13 mai 2015).

L'épisode des applaudissements est assez révélateur. Le 27 mai 2015, alors que les députés *SNP* applaudissent, le *Speaker* les interrompt pour souligner fermement que « l'usage en vertu duquel on n'applaudit pas au sein de la Chambre est établi de très, très longue date et largement respecté, et il serait apprécié que les députés se conforment à cette convention. Leurs droits à la parole seront garantis – de cela ils peuvent être assurés. Ils seront respectés, mais je les invite également à se montrer respectueux des traditions de la Chambre »[13]. Ce que l'un des députés *SNP*, Gavin Newlands, a commenté sur *twitter* par ces mots : « Le *Speaker* nous a demandé de respecter les conventions et de ne pas applaudir. Apparemment, nous devrions brailler *hear hear* comme au 18ème siècle » (27 mai 2015).

Quoiqu'anecdotique, cela montre peut-être un rapport, non pas moins respectueux à l'égard de la fonction parlementaire mais, sans doute, moins révérencieux. D'autant que l'attitude du groupe témoigne d'une prise de conscience très claire de l'opportunité politique que constituait la situation de 2015 et traduit une volonté affichée d'assumer sa fonction et son rôle au sein du Parlement.

Cela ressortait des discours prononcés dans les premières semaines par les nouveaux élus dont certains ont été particulièrement remarqués comme ceux de Mhairi Black, Brendan O'Hara, Tommy Sheppard ou Joanna Cherry.

---

[11] Pour faire référence à l'ouvrage de Marc Abélès, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000.
[12] Discours de Tommy Sheppard lors de la Conférence annuelle du *SNP* à Aberdeen en octobre 2015.
[13] House of Commons, *Hansard*, 27 mai 2015, col. 55 (J. Bercow).

La volonté du *SNP* de jouer pleinement son rôle et de jouer pleinement le jeu parlementaire était précisément exprimée dans le discours du député O'Hara : « pour la première fois de notre histoire, les électeurs de chacune des parties qui composent le Royaume-Uni se sont prononcés dans des sens différents quant au chemin que le pays devrait emprunter. Cela ressemble à la quadrature du cercle mais nos électeurs attendent de nous que nous trouvions un moyen de travailler ensemble de manière constructive – et c'est ce que nous devons faire. […] Je peux vous garantir que nous continuerons de travailler de manière constructive avec les autres Membres du Parlement, et nous ne perdrons pas de vue les raisons pour lesquelles nous avons été élus, à savoir obtenir de nouveaux pouvoirs pour le Parlement écossais, mettre fin aux politiques d'austérité qui ont échoué et qui divisent le pays et nous opposer au renouvellement du programme nucléaire Trident […] »[14].

Le groupe s'est ainsi montré plein d'enthousiasme et d'envie à l'égard du rôle qu'il pouvait jouer au Parlement mais n'a pas été pour autant, malgré le peu d'expérience de ses membres (à la Chambre), un groupe naïf. Bien au contraire, ses responsables ont fait la démonstration de leur parfaite maîtrise de « l'art de la guérilla parlementaire »[15], marquant leur différence, ce qui était déjà beaucoup pour une formation politique tout juste devenue le troisième groupe de la Chambre. Le *SNP* a secoué Westminster et dépoussiéré le Parlement[16]. Mais là se trouve aussi une limite qui met en lumière l'un des paradoxes de ce groupe qui a apporté un souffle nouveau à la vie parlementaire britannique et qui, dans le même temps, sans doute pour des raisons d'efficacité, dans un souci d'être pris au sérieux, s'y est néanmoins conformé pour adopter, dans une certaine mesure, ses codes.

II. L'affirmation d'une présence renforcée

À la Chambre, l'élection de 56 députés *SNP* a fait franchir au parti un nouveau cap. Cela s'est nécessairement traduit au plan parlementaire. En devenant le troisième groupe de l'assemblée, le *SNP* est aussi devenu un groupe à la présence accrue dans le fonctionnement et dans les instances du Parlement : un groupe dont les moyens, en particulier financiers, se sont trouvés renforcés.

Le parallèle avec l'arrivée des élus irlandais à Westminster à la fin du 19ème siècle a pu être fait. Il est vrai que les Irlandais de la *Home Rule League* lors des élections de 1874 avaient alors obtenu 60 sièges. Mais, si le parallèle ne s'arrête pas là, les conditions dans lesquelles les députés écossais du *SNP* sont entrés à la Chambre des Communes étaient tout de même très différentes. James Mitchell remarque ainsi que déstabiliser le Parlement comme les nationalistes irlandais avaient pu le faire il y a de cela 140 ans n'est

[14] House of Commons, *Hansard*, 27 mai 2015 (B. O'Hara).
[15] L'expression est empruntée au *Manuel de survie à l'Assemblée nationale* de Jean-Jacques Urvoas et Magalie Alexandre (Paris, Odile Jacob, 2012) dont le sous-titre est : « L'art de la guérilla parlementaire ».
[16] Philip Cowley, « Clapping, as cure for impotence », [en ligne] *http://revolts.co.uk/?p=892*.

certainement plus possible aujourd'hui dès lors qu'en réaction les procédures parlementaires ont été « resserrées »[17].

La volonté du groupe lui-même de compter et de peser politiquement s'est immédiatement illustrée par la « bataille » qu'a menée le *SNP* à propos des bancs sur lesquels ses députés allaient s'asseoir. Traditionnellement, et sans que les sièges soient officiellement attribués, le gouvernement et l'opposition se font face à la Chambre ; les autres groupes occupant notamment les bancs à gauche de ceux du principal groupe d'opposition avec, en outre, la distribution *frontbench/backbench*. Le *SNP* a marqué sa différence en occupant, lors de la première séance, le banc situé juste derrière celui des membres du *Labour*. De sorte que, à la télévision, on pouvait apercevoir, derrière la députée travailliste Harman, répondant au pupitre au Premier ministre, les membres du *SNP* arborant cravates et badges du parti. De la même manière, le *SNP* a revendiqué le *frontbench* le plus éloigné du *Speaker* – autrement dit, le premier banc à côté de ceux du *Labour*[18]. Or, le « coup » était prémédité. Ainsi qu'on a pu le lire dans la presse, Pete Wishart, *Chief Whip* du groupe sous une précédente législature, indiquait qu'un tour de garde avait été organisé pour occuper ces places et les réserver. L'objectif était clairement affiché : « Nous sommes le troisième parti et nous allons *faire en sorte que la Chambre le voit* »[19].

La présence du *SNP* à Westminster était donc manifeste et revendiquée : « Nous sommes largement le troisième parti. Aussi nous entendons assumer le rôle, les responsabilités et les obligations qui nous incombent. Des discussions permettront de préciser ce que nous obtiendrons »[20].

Ce que le groupe a obtenu, ce sont d'abord des bureaux pour pouvoir s'installer à Westminster. Les équipes du *SNP* ont ainsi investi les locaux que le *Lib Dem* occupait depuis plus de 60 ans – le *Irish corridor* – et les députés *SNP* ont également pu s'installer dans des bureaux neufs sur *Parliament Street*.

En tant que troisième parti, le *SNP* a été associé aux *usual channels*, c'est-à-dire à « ces relations de travail entre les whips des différents partis et les leaders du Gouvernement et l'Opposition. Le terme faisant référence aux arrangements et compromis, obtenus en coulisses, quant à la conduite du travail parlementaire »[21]. Par ce canal, se décide le temps consacré à l'examen d'un texte, à qui revient la présidence de telle commission, la possibilité d'un temps de parole supplémentaire pour tel groupe, *etc.*

---

[17] James Mitchell, « How Westminster will shape the SNP », [En ligne] *http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/how-westminster-will-shape-the-snp*.

[18] Tout en faisant des exceptions comme, par exemple, pour le député travailliste Dennis Skinner qui en occupe depuis plus de 40 ans la première place.

[19] Pete Wishart cité *in* « SNP MPs commandeer part of House of Commons front bench for election of Speaker », *The Herald Scotland*, 18 mai 2015, nous soulignons

[20] Stewart Hosie, « SNP wants Liberal Democrats' third party parliamentary perks », *The Guardian*, 10 mai 2015.

[21] *http://www.parliament.uk/site-information/glossary*.

Être invité à participer à ces discussions était donc essentiel pour le *SNP*, traduisant des rapports de force nouveaux entre les groupes[22].

Ce que le *SNP* a obtenu, c'est également sa présence dans l'ensemble des commissions parlementaires (*select committees*) et la présidence de deux d'entre elles. Un pas supplémentaire et important. Les commissions chargées de suivre l'activité des départements ministériels[23] ont de larges attributions : elles contrôlent la politique gouvernementale dans les matières pour lesquelles elles sont compétentes et les dépenses réalisées mais aussi toute l'activité publique des acteurs en lien avec la matière ; et tout cela avec des pouvoirs assez étendus[24]. Le plus souvent, ces commissions comptent 11 membres ainsi répartis sous la législature précédente : 5 députés conservateurs, 5 députés travaillistes et 1 député *Lib-Dem*. Avec la montée en puissance du groupe *SNP*, leur composition a changé avec 6 députés conservateurs, 4 députés travaillistes et 1 député *SNP*.

Plus encore, le *SNP* a présidé deux commissions. Jusqu'alors le *Lib-Dem* présidait la Justice et le Développement international. Entre 2015 et 2017, deux élus *SNP*, Pete Wishart et Angus McNeil, ont présidé la Commission des Affaires écossaises et la Commission de l'Energie et du Changement climatique puis, à partir de 2016, la Commission du Commerce international. La présidence du *Scottish Affairs Committee* était attendue et la composition de la commission était d'ailleurs significative (4 conservateurs, 3 travaillistes et 4 *SNP*). La présidence de la Commission de l'Energie était, en revanche, moins attendue – le *SNP* avait également des vues sur la Commission de la Défense – mais cela avait un sens au regard de l'importance que ces questions revêtent en Écosse.

Au-delà du caractère symbolique, la présidence d'une commission parlementaire apporte un supplément d'influence et de poids politique dans la conduite du travail parlementaire. Cela emporte une responsabilité supplémentaire. C'est une fonction prestigieuse et les présidents des commissions parlementaires jouent un rôle premier dans le contrôle de l'action gouvernementale. D'autant que le président imprime nécessairement sa marque. Dès son élection aux Affaires écossaises, précédemment présidé par le *Labour* – et boycotté par le *SNP* –, Pete Wishart a indiqué que la Commission se déplacerait en Écosse et que cela participait de son « engagement à rendre compte du travail de la Commission au peuple écossais et à prendre en considération les vues de ce dernier »[25].

[22] Lorsque le gouvernement a envisagé de réduire le financement des groupes d'opposition, la menace du *Labour* était de boycotter ces *usual channels* et, donc, de gripper, de bloquer le fonctionnement même du Parlement.
[23] Il existe deux types de *select committees* : les uns suivent l'activité des départements ministériels (*departmental committees*), les autres sont des commissions *ad hoc*.
[24] V. Robert Rogers et Rhodri Walters, *How Parliament works,* Londres, New York, Routledge, 2015, 7ème édition, p. 306 et s.
[25] Pete Wishart, Communiqué, 23 juillet 2015.

Ce que le *SNP* a obtenu, c'est encore du temps de parole dans tous les débats, lors des questions au gouvernement et, en particulier, lors des questions au Premier ministre. Jusqu'alors, le groupe ne posait qu'une question de temps en temps[26]. À partir de 2015, par l'intermédiaire du leader du groupe, le *SNP* a, chaque semaine, posé deux questions au chef du Gouvernement. En termes de travail parlementaire, ce n'est pas le moment le plus important ou le plus décisif mais, du point de vue politique, la séance du mercredi midi est un rendez-vous essentiel et Angus Robertson a su tirer profit de cette tribune pour porter aux débats des questions qui ne concernaient pas seulement l'Écosse[27].

À cette présence accrue et à cette visibilité supplémentaire du groupe *SNP* à la Chambre, ont également correspondu de nouveaux moyens financiers. Depuis 1975, les groupes d'opposition bénéficient d'une subvention financière particulière ; on parle de *« Short Money »*[28]. L'idée est de compenser les avantages dont bénéficient la majorité et le gouvernement et d'allouer aux groupes d'opposition des moyens leur permettant d'assurer le plus efficacement possible leurs fonctions. La somme attribuée à chaque groupe est calculée en fonction du nombre de sièges gagnés et du nombre de voix obtenues. Ce sont ces fonds qui permettent aux groupes d'opposition de financer des travaux, des recherches, de l'expertise pour renforcer leur activité parlementaire et rémunérer des collaborateurs.

Les résultats électoraux du *SNP* lors des élections de mai 2015 ont alors fait passer le groupe à une autre échelle en termes de financement[29] : en 2014-2015 – avant les élections de mai – le groupe *SNP*, avec ses 6 élus, pouvait compter sur une subvention d'un peu moins de 200.000 £ ; à partir de mai 2015, en *Short Money*, la subvention du groupe s'élevait à 1.100.000 £[30]. Les moyens financiers du *SNP* à la Chambre étaient donc sans commune mesure et ont permis au groupe de développer une puissance et une force de travail parlementaire jusqu'alors absolument impossible.

III. Des structures adaptées

À l'instar des autres groupes de la Chambre, le *SNP* s'est rapidement doté d'une structure permettant un travail efficace de ses membres. L'objectif était clair : « nous allons coordonner et développer les priorités politiques du *SNP* à Westminster en

[26] Ce qui est le cas pour les autres partis. À partir de 2015, le *Lib-Dem* n'a posé qu'une question toutes les trois semaines.
[27] Par exemple, la lutte contre le terrorisme (23 mars 2016), le maintien de la Grande-Bretagne au sein de l'Union Européenne (2 mars 2016) ou l'égalité hommes-femmes (27 janvier 2016).
[28] Du nom de son initiateur, Ted Short, *Leader* de la Chambre à l'époque.
[29] Pour les chiffres exacts, v. Richard Kelly, *Short Money*, Commons Briefing papers n°01663, mars 2016.
[30] A titre de comparaison, le montant des subventions accordées aux autres groupes était :
- pour le *Labour* : 6.500.000 £
- pour le *Lib-Dem* : 500.000 £
- pour le *Green party* : 200.000 £
- pour le *UKIP* : 620.000 £.
Le montant total étant de 9.300.000 £.

travaillant étroitement avec nos collègues du Gouvernement écossais, du Parlement écossais, du Parlement européen et des collectivités locales »[31].

Il est très vite apparu que la question du *leadership* ne serait pas un problème. On pouvait s'interroger. L'échec du *SNP* dans les années soixante-dix reposait, en partie, sur les tensions qui existaient entre les élus de Westminster et les responsables du Parti. En 2015, un risque pouvait apparaître. Nicola Sturgeon dirigeait le *SNP* depuis Édimbourg où elle assurait également les fonctions de chef du gouvernement écossais sans être élue aux Communes, contrairement aux autres partis dont les leaders se trouvent, en principe, à Westminster. On pouvait craindre aussi que la désignation de Stewart Hosie comme *deputy leader* du groupe, lui qui était aussi *deputy leader* du Parti, pût conduire à court-circuiter Angus Robertson qui dirigeait le groupe aux Communes. Enfin, le rôle d'Alex Salmond, du fait de son autorité, pouvait encore interroger. L'unité du parti a permis un positionnement clair et partagé par l'ensemble des acteurs en présence. De plus, l'expérience d'Angus Robertson, élu à Westminster depuis 2001 et président du groupe depuis 2007, habitué à gérer les relations entre le Gouvernement écossais, le Parlement écossais et le groupe à la Chambre des Communes, a constitué à la fois un gage de sérieux et de sérénité.

Au groupe, une réunion hebdomadaire permettait à chacun de connaître les questions à venir à la Chambre, la position du groupe et les enjeux majeurs ; l'équivalent de la réunion du *Parliamentary Labour Party* ou du *22 Committee* conservateur[32].

La direction du groupe réunissait 17 personnes, porte-paroles, autour d'Angus Robertson et Stewart Hosie pour couvrir l'ensemble des domaines qui relèvent de la compétence du Parlement y compris – et c'était important – les matières dévolues au Parlement écossais. Ainsi à côté, par exemple, des questions constitutionnelles (Angus Robertson), de l'économie (Stewart Hosie), des affaires internationales (Alex Salmond) ou de la justice (Joanna Cherry), on trouvait des « portefeuilles » consacrés à l'éducation (Carol Monaghan), à la santé (Philippa Whitford) ou aux transports (Drew Hendry). Pete Wishart était le *Shadow Leader of the House*, et un portefeuille spécial était consacré aux relations avec le Parlement écossais et le Gouvernement écossais. Le groupe comptait également un *Whips Office* dirigé par le *Chief Whip*, Mike Weir (lui-même entouré de deux députés).

À cette première structure de 17 personnes, s'en ajoutait une deuxième comptant 19 personnes supplémentaires, également porte-paroles du groupe. De sorte que les responsables des principaux portefeuilles se sont appuyés sur une équipe dont les membres étaient plus spécifiquement chargés de certaines questions. Alex Salmond,

[31] Angus Robertson cité *in* « SNP leadership at Westminster signals intent with spokespeople covering whole parliamentary waterfront », *The Herald Scotland*, 21 mai 2015.
[32] Sur ces questions, v. Philip Norton, « The United Kingdom, Exerting influence from within », *in* Knut Heidar et Ruud Koole, *Parliamentary Party Groups in European Democracies*, Londres, New York, Routledge, 2000, p. 39-56 et Robert Rogers et Rhodri Walters, *op. cit.*, p. 80-104.

chargé des questions internationales était ainsi entouré d'un porte-parole chargé des questions européennes (Stephen Gethins), d'un porte-parole chargé du développement international (Patrick Grady) et d'une porte-parole chargée des questions de justice climatique (Lisa Cameron).

Enfin, chaque député *SNP* faisait également partie d'un groupe thématique, équivalent des *Subject committees* du *Labour* ou des *Policy committees* conservateurs. Le *SNP* parlait, lui, de *Policy group*, au nombre de sept, autour des questions suivantes : Écosse et Constitution ; Économie ; Justice sociale et aide sociale ; Justices et affaires intérieures ; Questions internationales ; Défense ; et, Domaines dévolus et réservés.

L'organisation et la structure du groupe, très classiques, montraient la volonté de couvrir toutes les questions abordées à Westminster et, donc, de pleinement remplir le rôle de troisième parti de la Chambre.

La cohésion du groupe et sa cohérence politique se sont également retrouvées dans la discipline dont a fait preuve le *SNP* aux Communes. Cette question pouvait apparaître comme une donnée majeure de la capacité du groupe à faire entendre sa voix au sein du Parlement. L'unité et la cohérence étaient donc un enjeu immédiat et de premier ordre[33]. Dans cette perspective, le rôle du *whip* qui est « un acteur essentiel dans l'organisation et la discipline du parti »[34] apparaissait également capital[35].

La cohésion du groupe *SNP* s'est révélée particulièrement élevée et le groupe est apparu particulièrement – presque étonnamment – discipliné[36]. À titre d'illustration, sur les 130 premiers votes réalisés au sein des Communes, il a pu être observé que dans 7 cas seulement les députés *SNP* ne s'étaient pas tous prononcés de la même manière[37]. Dans un cas, le texte relatif à la fin de vie, la liberté de vote avait été laissée aux membres du groupe (14 ont voté pour, 11 contre, les autres n'ayant pas participé au vote). Il n'y avait donc pas de remise en cause de la ligne politique du groupe et en aucun cas, non plus, une atteinte à sa discipline. Les six autres cas sont également très atypiques et il est difficile de parler de rébellion, comme c'est le cas habituellement en Grande-Bretagne quand un député ne vote pas avec sa formation, pour une raison simple : un seul député *SNP* a

[33] James Mitchell, « How Westminster will shape the SNP », [En ligne] *préc.*
[34] Robert Rogers et Rhodri Walters, *op. cit.*, p. 81.
[35] Sur le rôle du *whip* – outre la série télévisée *House of cards* qui, dans sa version britannique comme américaine, met en scène un *Chief whip* – on peut utilement se référer à l'ouvrage précité de Robert Rogers et Rhodri Walters (p. 81-89) ainsi qu'à l'article d'Agnès Alexandre-Collier, « Stratégies disciplinaires des *whips* : pressions et intimidations dans les coulisses de la Chambre des communes », *Observatoire de la société britannique*, 2008, 6, p. 47.
[36] Au point qu'un député travailliste, John Woodcock lors d'un débat sur le programme nucléaire a qualifié les élus SNP de « robots » ce qui a provoqué un appel au règlement de la part d'un député écossais se demandant si le terme pouvait être accepté dans des débats à la Chambre (House of Commons, *Hansard*, 24 novembre 2015, col. 1223 (J. Woodcock) et col. 1224 (J. Nicolson). Reprenant la parole, le député Woodcock a donc précisé qu'il se référerait aux élus SNP en parlant des « honorables robots » mais en maintenant le terme dès lors qu'il observait de leur part « une extraordinaire unité presque jamais vue auparavant en ces murs » (*ibid.*, col. 1224 (J. Woodcock)).
[37] V. l'analyse de Philip Cowley, « The unusual cohesion of SNP MPs », [En ligne] *http://revolts.co.uk/?p=923*.

alors participé au vote[38] et, dans ces six cas, il n'est pas du tout certain qu'il s'agissait d'une volonté délibérée de l'intéressé de ne pas suivre la ligne du groupe.

Les députés *SNP* ont ainsi présenté un visage relativement neuf au Parlement et leurs différences ont été astucieusement mises en avant par le groupe. Il était certainement nécessaire au début de bien marquer cette particularité qui avait été l'un des enjeux et l'un des arguments de la campagne électorale, mais il fallait aussi montrer une formation politique structurée, des membres assidus, prêts à travailler, prêts à remplir leurs fonctions et à assumer leurs responsabilités.

IV. Quels pouvoirs ? Quelle influence ?

Tout cela était indispensable car les élus écossais souhaitaient ne pas apparaître comme de nouveaux *« Feeble Fifty »* – surnom donné aux députés écossais du *Labour* qui, à la fin des années quatre-vingt, avaient été impuissants dans leur opposition au gouvernement conservateur de Margaret Thatcher. Les députés *SNP* ont donc cherché à montrer qu'ils pouvaient être la voix de l'Écosse à Westminster, que cette parole n'était pas vaine et que leur présence à la Chambre des Communes pouvait se traduire en action politique.

Cependant, au-delà du volontarisme, leur capacité d'action est restée limitée. Elle l'était d'autant plus que la configuration politique du Parlement était favorable à la majorité. Le parti conservateur, à lui seul, disposait d'une majorité à la Chambre. Certes mince et parfois même fragile. On peut penser que le poids du *SNP* aurait été différent dans un contexte de gouvernement minoritaire (*« hung parliament »*) qui, pour exister en régime parlementaire, doit s'appuyer sur une coalition, formelle ou informelle, mais dans laquelle, en tout état de cause, un troisième groupe, comme le *SNP*, pèse davantage. Cela ne signifie pas que les données politiques auraient été plus simples mais seulement que, sur le plan parlementaire, les députés du groupe *SNP* auraient pu disposer de plus de leviers et de plus moyens de négociation.

Le rôle du *SNP* s'est donc renforcé au cours de la période mais c'est avant tout un rôle d'influence qu'ont pu jouer les élus et, surtout, une fonction tribunicienne pour montrer plus largement, et en dehors même de l'enceinte parlementaire, que le *SNP* était un parti avec lequel il fallait compter. La présence des députés *SNP* dans l'ensemble des commissions, y compris sur les sujets dévolus, avait aussi cette finalité.

Ce n'est donc pas par hasard non plus si les Conservateurs ont fait adopter leur proposition de « Vote anglais pour les lois anglaises » (*English vote for English laws*) dont l'effet corrélatif a été de restreindre le pouvoir des élus *SNP*[39].

[38] D'ailleurs des sites comme *publicwhip* ou *theyworkforyou*, qui recensent les votes de l'ensemble des parlementaires, n'identifiaient pas ces votes comme des cas de rébellion puisque 100% des votants SNP – en l'occurrence, un seul parlementaire – votaient de la même manière.

L'objectif était de répondre au caractère asymétrique de la dévolution britannique qui conduit les députés écossais à pouvoir se prononcer sur l'ensemble des questions débattues à la Chambre, y compris celles qui ne concerneraient que les circonscriptions anglaises (et, dans une certaine mesure, galloises) alors que la réciproque ne se vérifie pas dès lors que les élus anglais (et gallois) ne peuvent, eux, se prononcer sur les questions relevant des matières qui, du fait de la dévolution, ressortissent à la compétence du Parlement écossais et échappent donc à la Chambre des Communes. C'est la *West Lothian Question*[40]. S'il faut reconnaître aux conservateurs une certaine constance – le projet était inscrit dans leurs programmes depuis, au moins, une quinzaine d'années – la démarche n'était pas dénuée de stratégie. Les circonstances ont simplement favorisé sa mise en œuvre. Depuis 1997, l'Écosse n'était plus une terre d'élection pour les *Tories* qui n'avaient jamais réussi à obtenir plus d'un siège aux Communes dans les circonscriptions écossaises. En revanche, le parti obtient ses meilleurs résultats en Angleterre. Après le référendum de 2014 et l'annonce d'un renforcement des pouvoirs dévolus au gouvernement et au Parlement écossais, il était donc politiquement utile à David Cameron d'affirmer sa volonté de reconsidérer la « question anglaise ».

Pour cela, le 22 octobre 2015, le règlement de la Chambre des Communes (*Standing orders*) a été modifié en vue d'introduire un nouveau mécanisme. Plus précisément, de nouvelles modalités d'examen des projets de loi susceptibles de ne concerner que l'Angleterre (ou l'Angleterre et le Pays de Galles) ont été introduites afin d'obtenir alors l'accord spécifique des *MPs* anglais (ou anglais et gallois). Le vote anglais pour les lois anglaises fonctionne donc tout à la fois comme un *veto* donné à ces députés et une exigence d'adoption du texte à une double majorité de l'ensemble des députés et des députés anglais (ou anglais et gallois)[41].

D'importantes critiques ont été portées à l'encontre du mécanisme. Le groupe *SNP* s'en est fait le porte-voix.

---

[39] Sur cette question, v. Damien Connil, « Le vote anglais pour les lois anglaises – Retour sur une réponse controversée à la West Lothian Question », *Constitutions*, 2016, p. 226.

[40] Sur la compréhension historique de la question, v. Nathalie Duclos, *La dévolution des pouvoirs à l'Écosse et au Pays de Galles 1966-1999*, Nantes, Ed. du Temps, 2007, p. 134 et s. : « On l'a d'abord formulée dans les termes suivants : n'était-il pas absurde d'imaginer que le représentant d'une circonscription écossaise aux Communes pourrait voter lors d'un débat relevant, par exemple, du domaine de l'éducation et ne concernant que les circonscriptions anglaises et galloises, mais qu'il ne pourrait plus voter lors des débats sur l'éducation concernant sa propre circonscription, puisque ces débats auraient lieu au sein de l'assemblée écossaise ? L'accent était donc mis sur l'impossibilité pour un député de voter sur certaines questions ayant un impact sur sa circonscription. Cependant, le plus souvent, lorsqu'on parle de la *West Lothian Question*, on fait référence à une "question", qui fut posée dès les années 1970 et qui met plutôt l'accent sur le droit des députés écossais à voter sur des questions de politique intérieure anglaise » (p. 134-135).

[41] Cette nouvelle procédure a été mise en œuvre, pour la première fois, en janvier 2016 à propos du *Housing and Planning Bill*. Pour une présentation détaillée des modifications intervenues, v. Damien Connil, *art. préc.* et pour une étude de la mise en œuvre du mécanisme, v. Daniel Gover et Michael Kenny, *Finding the good in EVEL : An evaluation of English Votes for English Laws in the House of Commons*, Centre on Constitutional Change, nov. 2016.

Au cours des débats – et dans la presse – les élus écossais ont mis en évidence le rôle délicat qui sera désormais celui du *Speaker*, devant déterminer le caractère anglais ou britannique d'un projet de loi, politisant ainsi une fonction dont la neutralité est particulièrement respectée à Westminster. Ils ont également dénoncé une mesure source de divisions qui transforme, de fait, les députés écossais, quelle que soit leur affiliation politique, en élus de seconde classe au sein même de la Chambre des Communes. Ils ont largement critiqué un mécanisme plus complexe qu'il n'y paraît (notamment du fait de l'application de la formule *Barnett*, ce système de péréquation budgétaire entre l'Angleterre et les autres parties du Royaume-Uni[42]), ajoutant une étape supplémentaire dans l'examen des projets de loi alors même que l'agenda parlementaire est extrêmement chargé et que le temps du Parlement est particulièrement contraint. Le groupe *SNP* n'était d'ailleurs pas le seul à critiquer la mesure puisque seuls les députés conservateurs l'ont voté ; tous les autres membres de la Chambre s'y sont opposés[43].

Tout l'enjeu pour le *SNP* a été d'arriver à peser politiquement et à infléchir, le cas échéant, l'action menée par le gouvernement. Le groupe a dû faire la preuve de son pouvoir d'influence voire de blocage. Il y est parfois parvenu.

Ce fut le cas, par exemple, lorsque le *SNP* a indiqué son intention de voter contre les plans du gouvernement visant à assouplir les conditions de chasse au renard (ou chasse à courre) de sorte que le Premier ministre avait dû faire marche arrière. Un échange musclé entre David Cameron et Nicola Strugeon s'en était suivi. Le premier accusant le *SNP* d'opportunisme tandis que la seconde remarquait la difficulté du Premier ministre à tenir son groupe. Angus Robertson soulignait quant à lui le rôle du *SNP* qui était parvenu « à faire pencher la balance »[44]. Le groupe n'hésitait pas alors à pointer du doigt la faible majorité dont disposaient les Conservateurs à la Chambre des Communes.

Ce fut également le cas au mois de mars 2016 avec l'échec du projet gouvernemental relatif à l'ouverture des magasins le dimanche. Par ce vote, le groupe *SNP* a fait la démonstration de sa force et des limites du « Vote anglais pour les lois anglaises ». La procédure parlementaire introduite en octobre 2015 permet un veto des députés anglais mais ne permet pas d'empêcher les autres députés de la Chambre de faire obstruction à une mesure que les élus anglais, eux, soutiendraient. La position du *SNP* n'était pas uniquement une riposte du groupe à l'attitude du gouvernement sur les questions écossaises. Elle tenait aussi à des considérations politiques liées aux répercussions de la mesure envisagée sur les revenus des salariés écossais et sur les zones transfrontalières. Cela a permis de souligner que le groupe était également attentif à ce que

[42] En ce sens, v., par exemple Pete Wishart, « The dog's breakfast that is Evel now more unpalatable than ever », *The National*, 3 mars 2016 : « When public money is increased or decreased in Government spending on devolved English budgets our budget goes up or down according to our population share – the Barnett consequentials ».
[43] Le député travailliste, Chrys Bryant a même affirmé qu'il s'agissait d'une mesure susceptible de rompre l'unité du Royaume (House of Commons, *Hansard*, 22 octobre, col. 1194 (C. Bryant)).
[44] Angus Robertson, cité *in* « Government shelves foxhunting vote after SNP opposition », *The Guardian*, 14 juillet 2015.

ses positions ne soient pas perçues comme purement tactiques ou stratégiques. Le risque, pour les députés *SNP*, aurait été de devenir ce qu'ils dénonçaient lors de la campagne électorale : des « créatures de Westminster ».

Si les élus *SNP* se sont fait la voix de l'Écosse à Westminster pour dénoncer ou critiquer certains projets gouvernementaux (le durcissement du droit de grève ou le renouvellement du programme nucléaire Trident, par exemple), ils ne sont toutefois guère parvenus à faire prospérer leurs propres propositions se heurtant, bien souvent, à la logique majoritaire de la Chambre. Même sur les questions concernant directement l'Écosse et l'avenir de la dévolution au Royaume-Uni, principalement à l'occasion des discussions du *Scotland Bill*, les députés *SNP* n'ont pas été en mesure de faire adopter leurs propositions et leurs amendements, dont certains ont d'ailleurs été repris à la Chambre des Lords (ce qui était loin d'être évident). Par ailleurs, au moment du *Brexit*, les députés du groupe ont également fait part de leurs objections en amont et en aval du vote mais c'est bien plutôt le gouvernement écossais lui-même qui a porté la position du *SNP* sur l'ensemble de ces questions. Le groupe à la Chambre est alors apparu comme son relais à Westminster[45].

* *
*

L'émergence en 2015 du *SNP* comme troisième groupe de la Chambre des Communes doit être regardé comme un évènement parlementaire. Pour la première fois de son histoire, le parti écossais obtenait de tels résultats. Cette montée en puissance est néanmoins traversée de paradoxes. D'abord, parce que si le groupe a multiplié, de manière impressionnante, le nombre de ses élus, il est resté une formation très modeste face au nombre de députés conservateurs et travaillistes et, deux ans plus tard, il n'a pu conserver l'ensemble des sièges qu'il avait conquis lors des élections de mai 2015, ne comptant plus à partir de juin 2017 que 35 élus. Ensuite, parce que si les députés *SNP* ont fait preuve d'un réel enthousiasme en arrivant à Westminster, ils ne se sont montrés ni naïfs, ni dupes des conventions parlementaires et ont, tout à la fois, affiché et affirmé leur volonté de prendre part au travail des Communes et de jouer pleinement leur rôle au sein de la Chambre. Enfin, parce que si le groupe a vu sa présence et ses moyens largement renforcés, ses pouvoirs sont néanmoins restés limités malgré une utilisation très fine de ses nouvelles prérogatives et de la tribune que constituait Westminster. Il n'en reste pas moins que le *SNP* a fait la démonstration de la possibilité pour un « petit » groupe d'imposer sa présence, de faire entendre sa voix, de marquer sa différence et de porter au cœur du débat politique les sujets qu'il entendait défendre. Autrement dit, la possibilité de se saisir du Parlement et des outils du parlementarisme pour replacer le débat politique au cœur des assemblées.

[45] Pour un exemple illustratif, v. la question posée par Angus Robertson au Premier Ministre, le 8 février 2017, concernant la prise en compte par le Gouvernement britannique de la position adoptée la veille par le Parlement écossais (House of Commons, *Hansard*, 8 février 2017, col. 423 (A. Robertson)).