

L'ARGENT DE LA REINE

Au commencement, le monarque anglais vivait de ses biens, c'est-à-dire des revenus du domaine royal. L'impôt n'était qu'une contribution exceptionnelle destinée à faire face aux charges extraordinaires : la guerre. Cela explique que la présentation du budget repose encore, au xvii^e siècle, sur la distinction entre dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires : les dépenses ordinaires sont prises en charge par le monarque, les dépenses extraordinaires, la guerre, sont financées par l'impôt. La distinction est importante car l'impôt doit être autorisé par le Parlement. En donnant son consentement, celui-ci contrôle les guerres menées par le monarque. Cet enjeu a contribué, avec d'autres facteurs, au conflit entre le monarque et son Parlement, qui conduisit à l'adoption du *Bill of Rights* en 1689. 111

Cette représentation ne correspond que partiellement à la réalité. Très tôt, les revenus héréditaires de la Couronne, ceux du domaine royal, ne suffisent plus à assurer les dépenses civiles. D'autres sources de financement viennent en renfort : droits douaniers ; octroi de monopoles, notamment sur le savon ; exploitation des forêts royales, dont les frontières sont élargies artificiellement au détriment des forêts communales ; *ship money*, un impôt médiéval reposant sur les habitants des côtes, que Charles I^{er} étend à l'ensemble du territoire, y compris en période de paix ; ou droits d'accise.

L'abandon de la fiction selon laquelle le souverain vit de ses biens a lieu en 1697. Une dotation annuelle du Parlement lui est désormais allouée qui sert essentiellement à assurer le coût des juges, des ambassadeurs ainsi que l'entretien de lieux de résidence. La portée de l'abandon est autant juridique que politique : le Parlement étend son contrôle à certaines dépenses civiles. Le rôle de la Couronne s'accroît et celui du monarque diminue au profit de son Premier ministre et donc du Parlement.

Un événement parfois présenté comme une transaction marque de manière encore plus nette la perte d'autonomie financière du souverain. Il a lieu en 1760, année du couronnement de George III, un roi qui a laissé deux souvenirs : avoir perdu les colonies américaines et terminé sa vie fou. Sur cette folie, un très beau film a été réalisé en 1994 – *La Folie du roi George*, de Nicholas Hytner – qui décrit la détérioration de la santé mentale de George III en 1788, tandis que le Parlement est au sommet de sa puissance. Le roi, diminué, est montré à la fin du film en train d'expliquer au prince de Galles que le rôle de la famille royale se limite à saluer la foule, à avoir l'air heureux, à servir de modèle pour le peuple, en ayant un comportement digne. Cette scène ne correspond pas totalement à la réalité : sous le règne de George III, la Grande-Bretagne devient la puissance dominante en Amérique du Nord, en Inde et en Europe ; ses troupes se battent contre la France révolutionnaire puis napoléonienne.

112

Quel est cet acte adopté par le Parlement l'année du couronnement de George III ? Il s'agit du *Civil List Act*. Il opère un bouleversement dans l'organisation des finances de la Couronne : le coût du gouvernement civil est désormais pris en charge par le Trésor, ce qui signifie concrètement qu'il sera officiellement financé par l'impôt. Le monarque reçoit du Parlement une liste civile, c'est-à-dire une dotation financière attribuée par le Parlement, lui permettant de couvrir ses dépenses. Il dispose également de résidences royales dont l'entretien, là encore, est pris en charge par le Trésor. En échange, le souverain renonce pour la durée de son règne à percevoir les revenus du domaine royal, qui sont versés au Trésor.

Depuis 1760, il est d'usage pour le monarque, lors de son accession au trône, de soumettre les revenus du domaine royal au contrôle du Parlement, qui, par une loi sur la liste civile, lui accorde en échange une rente viagère « pour l'entretien de la maison royale et pour l'honneur et la dignité de la Couronne ». L'engagement donné par le souverain est viager, il n'engage donc que lui et doit être renouvelé lors de chaque couronnement.

La portée politique de la loi de 1760 est importante : en faisant perdre au roi la maîtrise de ses recettes, elle accroît sa subordination au Parlement¹. Le renouvellement, lors de chaque couronnement, de l'engagement à

1. Earl Aaron Reitan, « The Civil List in Eighteenth-Century British Politics: Parliamentary Supremacy versus the Independence of the Crown », *The Historical Journal*, vol. 9, n° 3, 1966, p. 323.

reverser les revenus du domaine royal ne doit cependant pas être interprété exclusivement comme une marque de soumission. Il symbolise aussi l'union du monarque et de son Parlement, et leur collaboration.

La dernière loi de ce type a été adoptée en 1952, le 1^{er} août, soit presque six mois après l'accession d'Élisabeth II. Les termes de l'exposé des motifs reflètent le renouvellement de ce que certains assimilent à une transaction. Dans un premier temps, la loi rappelle la renonciation de la souveraine à ses revenus héréditaires : « Votre Majesté a gracieusement réuni les Communes en heureux Parlement pour signifier à Vos Fidèles Communes que Votre Majesté a mis sans réserve à leur disposition les revenus héréditaires qui ont été ainsi placés par Votre Prédécesseur² [...] ». Ces revenus héréditaires iront au chancelier de l'Échiquier. La loi ajoute ensuite que le monarque « désire que des dispositions » soient prises pour que la liste civile permette le financement de membres de la famille royale.

113

NATURE JURIDIQUE DE LA LISTE CIVILE

Selon cette interprétation, qui est au demeurant la plus communément admise, la liste civile vient en contrepartie d'une renonciation aux revenus héréditaires. Cela signifie qu'un nouveau souverain, au début de son règne, serait en mesure de refuser la transaction passée par ses prédécesseurs. Il pourrait ainsi refuser la liste civile et exiger de percevoir la totalité des revenus héréditaires.

Il n'existe pas de précédent. Tous les souverains ont renoncé aux revenus du domaine royal au début de leur règne. Il est déjà arrivé en revanche qu'un souverain renonce à la liste civile. Ce fut le cas de George V, qui décida en 1931 de ne pas percevoir les 50 000 livres sterling de la liste en raison de la Grande Dépression. Le gardien de la bourse privée (*Keeper of the Privy Purse*), sir Frederick Ponsonby, écrivit au Premier ministre, Ramsay MacDonald, pour lui dire que le Roi avait décidé de refuser la liste civile par souci d'économie et dans l'intérêt du Royaume-Uni et que la reine Marie, ainsi que d'autres membres de la famille royale, étaient également désireux de réduire leurs subventions en période de crise nationale.

Le débat relatif à la nature de la liste civile (à partir de 2011, la dotation au souverain) ressurgit de temps à autre. La liste aurait cessé d'être la contrepartie du renoncement. Le Parlement n'est en rien lié par une hypothétique transaction. La loi de 1952 contient des éléments allant

2. Les citations de textes en langue étrangère sont traduites par l'auteur.

dans ce sens : la liste civile vient « en soulagement de la charge pour le service civil de Votre Majesté ». Elle est un dédommagement du travail effectué par le souverain et non le fruit d'une transaction.

Le renoncement ferait, en tout état de cause, désormais partie intégrante de la Constitution à laquelle le souverain est soumis. Cette thèse a été défendue par l'historien et homme politique Spencer Walpole, qui, à propos de la cession de ses revenus par Guillaume IV – le troisième fils de George III qui devint roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne, d'Irlande et de Hanovre en 1830 –, écrivit qu'une « cession de ce genre une fois faite était virtuellement irrévocable. Il aurait été aussi impossible à un futur souverain de reprendre un revenu que ses prédécesseurs avaient cédé qu'il lui aurait été impraticable de restaurer la Chambre étoilée ou de faire dépendre la nomination des juges de son bon plaisir³ ». Edward Freeman, dans *The Growth of the English Constitution*, paru en 1872, va dans le même sens, à cette réserve près qu'il invoque la coutume et non la Constitution : « Une coutume aussi forte que la loi exige maintenant qu'au début de chaque nouveau règne le souverain rende à la nation, non par un acte de générosité, mais par un acte de justice, la terre qu'elle a perdue depuis si longtemps⁴. » Le débat reste en tout état de cause assez théorique. L'institution monarchique étant jusqu'à présent bien acceptée au Royaume-Uni, personne n'a intérêt à remettre en cause le statu quo. D'autant que l'histoire de la dotation est celle d'un long dépérissement. À l'avènement de Guillaume IV, la somme votée pour la liste civile est réduite aux dépenses de la maison royale. Sept ans plus tard, sous la reine Victoria, le *Civil List Act* de 1837 diminue de nouveau la somme allouée, qui va continuer à fondre sous les monarques suivants. La reine Élisabeth II est la dernière à recevoir, dans le cadre de la liste civile, une subvention annuelle, qui est de 8 millions de livres en 2011.

Si le montant va en diminuant, les modalités de financement de la liste vont en se complexifiant. Au moment de sa suppression, la charge de la liste civile était supportée par quatre comptes différents relevant de trois ministères : la chancellerie de l'Échiquier, le ministère des Transports et le ministère de la Culture (qui s'occupait de deux comptes). Trop compliqué, le système ne permettait pas un contrôle efficace par le Parlement.

3. Cité par George Percival Best, « The Civil List and the Hereditary Revenues of the Crown », *Fortnightly Review*, vol. 69, n° 411, 1901, p. 4.

4. Londres, Macmillan, 1873, p. 134.

DE LA LISTE CIVILE À LA SUBVENTION ROYALE

Le 20 octobre 2010, le chancelier de l'Échiquier, George Osborne, annonce la disparition de la liste civile à la Chambre des communes, au cours de la revue des dépenses. Après une période transitoire, déclare-t-il, « la maison royale recevra un *royal grant* lié aux revenus du domaine royal⁵ ». Le mode de financement de la dotation au souverain est plus simple, il permet un contrôle plus efficace du Parlement.

La loi sur la dotation, promulguée le 18 octobre 2011, constitue la réforme la plus importante depuis la création de la liste civile deux siècles et demi plus tôt. Le fondement de la subvention reste le même. Il est rappelé par le rapport à la Chambre des communes sur la dotation de l'exercice 2020-2021 : « Les dépenses officielles de la Reine sont couvertes par des fonds publics en échange de la cession par la Reine des revenus du domaine royal⁶. »

115

Les différentes subventions sont désormais regroupées en un compte unique intitulé « dotation au souverain » (*sovereign grant*). La subvention annuelle est versée par le Trésor. Son montant est constitué d'une part (15 %) des revenus du domaine royal de l'année $n - 2$. La dotation est réévaluée tous les cinq ans par les trois administrateurs royaux : le Premier ministre, le chancelier de l'Échiquier et le gardien de la bourse privée. Son montant est protégé contre toute diminution, dans le cas où les revenus du domaine royal fléchiraient, mais également contre toute augmentation trop importante. Contrairement à ce qui se passait avec la liste civile, la dotation est soumise au même type de contrôle que les finances des autres ministères – publication des comptes annuels par le gardien de la bourse privée et contrôle par le National Audit Office.

Pour l'exercice 2020-2021, la dotation est de 85,9 millions de livres sterling, soit 1,29 livre par habitant du Royaume-Uni. Elle est donc nettement inférieure au montant rapporté par le domaine royal et reversé au Trésor, qui s'élevait, en 2021, à 486,9 millions de livres sterling.

La dotation a tendance à augmenter depuis la suppression de la liste civile. Cela s'explique par l'augmentation des travaux d'entretien ou de restauration de certaines demeures royales.

5. « Comprehensive Spending Review: Volume 516 », Hansard.Parliament.uk, 20 octobre 2010.

6. *The Sovereign Grant and Sovereign Grant Reserve: Annual Report and Accounts, 2020-21*, HC 313, 23 juin 2021, p. 2.

La somme de 85,9 millions de livres se répartit en deux grands types de dépenses : 51,5 millions pour les voyages officiels, l'entretien des biens et les frais de fonctionnement de la maison de la Reine ; 34,4 millions pour la restauration de bâtiments ou de collections d'art.

Le domaine royal (Crown Estate), dont les revenus servent de base au calcul de la dotation, n'a plus grand-chose à voir avec celui auquel renonça George III en 1760. Juridiquement, il n'est pas la propriété du gouvernement, mais il n'est pas non plus le domaine privé du monarque. Il est le « domaine public du souverain ». Ce statut, le site internet de la société qui gère le domaine le décrit de la manière suivante : « Le domaine royal appartient à la Couronne par droit de la Couronne. Cela signifie que la Reine le possède, en vertu de sa position de monarque régnant, aussi longtemps qu'elle occupe le trône, au même titre que son successeur⁷. » Elle le possède, elle en est la dépositaire, tout en renonçant aux revenus qu'il génère.

Au sein du domaine sont réunies les possessions immobilières et mobilières de la Couronne. En 2021, leur valeur était estimée à 14,4 milliards de livres sterling⁸. Le domaine urbain recouvre plus de 30 000 hectares, sur lesquels se trouvent notamment de nombreuses propriétés au centre de Londres. Il comprend également 116 000 hectares de forêts, des parcs éoliens ainsi que la majorité des estrans, que l'on désigne, en langage administratif, comme des « zones de balancement des marées ». Cela fait du Crown Estate l'un des plus importants propriétaires terriens du Royaume-Uni. La Reine n'est pas impliquée dans sa gestion. Celle-ci est confiée à un conseil de direction qui exerce tous les actes inhérents à la détention d'une propriété, même s'il n'en est pas propriétaire.

LA REINE, UN DRAPEAU VIVANT

Le rapport annuel sur le « *sovereign grant and sovereign grant reserve* », aussi clair soit-il – les dépenses sont couvertes « en échange de la cession par la Reine des revenus du domaine royal⁹ » –, ne clôt pas le débat sur la nature de la dotation. La prise en charge des dépenses officielles n'est pas simplement la contrepartie de la cession. Elle est

7. « Our History », TheCrownEstate.co.uk.

8. The Crown Estate, *Integrated Annual Report and Accounts, 2020/21*, HC 311, 23 juin 2021, p. 2.

9. *The Sovereign Grant and Sovereign Grant Reserve*, rapport cité, p. 2.

aussi, comme l'indique toujours ce rapport, la contrepartie des missions officielles de la Reine. Ces missions, le rapport, avant d'indiquer le montant des sommes allouées à la Reine, en donne un détail précis. Quelles sont-elles ? En d'autres termes, à quoi sert la Reine en 2022 ? Les républicains, assez minoritaires au Royaume-Uni, partisans de l'abolition de la monarchie, répondent : « À rien. » Ils se trompent. Le rôle de la Reine est essentiel : elle est un drapeau vivant, une source d'honneurs et le pouvoir digne.

La Reine est un drapeau vivant. Elle symbolise l'union des quatre pays composant le Royaume-Uni (l'Angleterre, le pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord), celle des quatorze territoires britanniques d'outre-mer (par exemple, Gibraltar, les Malouines ou les îles Pitcairn) et le Commonwealth¹⁰. C'est à Sa Majesté que les sujets britanniques rendent hommage lorsque retentit l'hymne *God Save the Queen* : « Que Dieu protège la Reine » ou « Que Dieu garde la Reine ». Les officiers et les soldats jurent fidélité au monarque, non au gouvernement ou à leur pays. La Reine est, selon l'expression anglaise, *the fount of honour* ou, en latin, *fons honorum*. Cela signifie qu'elle a le droit exclusif de conférer tous les titres d'honneurs¹¹. La Reine est enfin, selon l'expression de Walter Bagehot, dans son livre *The English Constitution* (1867), le pouvoir digne. Il existe des pouvoirs « dignes et des pouvoirs efficaces ». Le monarque dispose des pouvoirs dignes. Bagehot ajoutait : « Et un roi doué de bon sens et de sagacité n'en voudrait pas d'autres. » Chaque semaine, lorsqu'elle rencontre le Premier ministre, généralement le mercredi, la Reine a « le droit d'être consulté[e], le droit d'encourager, le droit de mettre en garde »¹².

117

Le rapport présente ces missions, qui dans tous les cas doivent être accomplies de manière impartiale, en distinguant entre celles que la Reine exerce en tant que chef d'État et celles qu'elle exerce en tant que chef de nation.

Il est difficile d'estimer l'étendue exacte de ces missions : tout dépend des circonstances, qui par définition sont changeantes, ce qui implique que « l'institution de la monarchie soit flexible ». Certaines des missions de chef de l'État sont cependant immuables : il s'agit par exemple de

10. Voir, *supra*, Adrien Rodd, « Évolution de la souveraineté territoriale d'Élisabeth II », p. 39-53.

11. Voir, *supra*, Dermot Cahill et Stephen Clear, « Du pouvoir de la Reine de distinguer ses sujets », p. 101-110.

12. *The English Constitution*, 2^e éd., Boston (Mass.), Little, Brown & Co, 1873, p. 85.

l'ouverture de la session du Parlement, de la promulgation des lois ou de la fonction de gouverneur de l'Église d'Angleterre¹³.

Le rôle de chef de la nation relève davantage du registre symbolique. « Il implique des devoirs qui ne sont pas prévus par la Constitution » et qui ont en commun de contribuer à l'unité, à l'identité nationale et à la stabilité du pays. C'est par exemple en tant que chef de la nation et non en tant que chef de l'État que la Reine :

- réalise l'émission annuelle de Noël ;
- adresse ses condoléances lors des tragédies nationales, ou ayant lieu dans le Commonwealth et le reste du monde ;
- délivre des messages de soutien et d'encouragement en période de crise nationale comme la pandémie de Covid-19.

118 Pour illustrer le rôle de chef de la nation, le rapport évoque justement cette crise sanitaire : « La pandémie de Covid-19, par exemple, a entraîné une période de changements sans précédent dans la vie de la nation. » La visibilité continue de la Reine et des membres de la famille royale pendant la pandémie a donné à de nombreuses personnes un sentiment de continuité et de réconfort à un moment où les Britanniques étaient invités à faire de lourds sacrifices.

LES REVENUS PRIVÉS

La dotation au souverain couvre une partie seulement du coût total des dépenses annuelles de la famille royale. Des revenus complémentaires sont nécessaires. Ils proviennent du duché de Lancastre et du duché de Cornouailles.

Le titre de duc de Cornouailles revient de droit au fils aîné du souverain. Le duc, actuellement le prince Charles, reçoit les revenus du duché. Pour l'année 2021, le duché a permis de verser 21 millions de livres. Une grande partie est reversée à des œuvres caritatives, et le reste sert à financer les activités officielles du titulaire et des membres de sa famille proche (la duchesse de Cornouailles, le duc et la duchesse de Cambridge, le duc et la duchesse de Sussex).

Plus important est le duché de Lancastre. Composé de terres et de forêts, de propriétés immobilières et d'un portefeuille d'actions et d'obligations, il est détenu en fiducie par le souverain et administré séparément du domaine de la Couronne. Le duché est la propriété personnelle du

13. Voir, *supra*, Joseph Pini, « Élisabeth II, gouverneure suprême de l'Église d'Angleterre. De l'autorité au témoignage », p. 83-100.

souverain depuis 1399. Cette année-là, Henri de Bolingbroke, après être rentré secrètement d'exil en Angleterre avec une petite armée, renverse Richard II et se fait couronner sous le nom d'Henri IV. Il est le premier roi d'Angleterre à avoir l'anglais comme langue maternelle depuis l'invasion de Guillaume le Conquérant.

L'un de ses premiers actes en tant que souverain est d'incorporer le duché de Lancastre au domaine royal, mais en lui réservant un statut à part. La distinction entre les deux types de possession est confirmée en 1461 par Édouard IV : les monarques hériteront du duché de Lancastre, mais ils le détiendront non pas en tant que roi mais en tant que duc de Lancastre.

Le duché passera ensuite, au cours des siècles, au monarque régnant. Son statut distinct lui permet, en 1760, de ne pas être incorporé au domaine royal dont les revenus sont désormais versés au Trésor. Le monarque dispose ainsi d'une source de revenus indépendante.

119

En 2021, les actifs du duché s'élevaient à 578 millions de livres.

Le chancelier du duché de Lancastre administre le duché. Le poste est toujours occupé par un membre du gouvernement, parfois même un membre du Cabinet, ce qui témoigne de l'importance de la fonction. Son titulaire est assisté du conseil du duché, dont les membres sont nommés par le souverain sur avis du chancelier. Les principaux agents qui exercent l'administration du duché au quotidien sont le greffier du conseil (le directeur général), le président du conseil et le directeur financier.

Trésorier du monarque, le gardien de la bourse privée gère les finances personnelles du souverain. Lors du couronnement du nouveau souverain, il tient une bourse de cérémonie sur laquelle sont brodées les armes de la Couronne. Son nom lui vient de là. La fonction est d'autant plus importante que la maison royale couvre les dépenses privées et une partie des dépenses officielles du monarque : celles qui n'étaient pas couvertes par la liste civile et qui ne le sont pas par la dotation au souverain. Il rencontre la Reine une fois par semaine.

L'un des gardiens de la bourse les plus connus est une gardienne : Sarah Churchill, née Jenyns (1660-1744), épouse de John Churchill, premier duc de Marlborough. Sarah Churchill est considérée comme l'une des femmes les plus influentes de l'histoire britannique en raison de sa proximité avec la reine Anne. Pendant plusieurs décennies, elle est « le pouvoir derrière le trône ».

Après avoir été nommée maîtresse de la garde-robe, la plus haute fonction à la cour pouvant être tenue par une femme, elle devient *Keeper of the Privy Purse*. Sa proximité avec la reine de sensibilité tory (à l'époque, le parti de l'Église) lui permet de promouvoir les intérêts du parti whig

(partisan d'un Parlement puissant). Elle tombe en disgrâce en 1711. Le film *La Favorite*, de Yórgos Lánthimos, sorti en 2018, décrit sa chute et son remplacement par sa rivale, Abigail Masham. Parmi les descendants de Sarah Churchill figurent Winston Churchill et Diana Spencer, princesse de Galles.

120 Chaque année, la Chambre des communes reçoit deux rapports: l'un sur le duché de Lancastre, l'autre sur la dotation au souverain¹⁴. Ils permettent aux parlementaires de contrôler l'accomplissement par la Reine et la famille royale de leurs missions officielles. Ces rapports sentent bon l'indicateur de performance. Tant et si bien que le règne d'Élisabeth II, son mode de vie, celui de la famille royale, peuvent être racontés par les chiffres. La Reine a envoyé: 293 000 télégrammes à des centaines pour leur anniversaire; 892 000 messages à des couples pour leurs noces de diamant. Tous les ans, elle invite en moyenne mille personnes à des garden-parties, cérémonies d'investiture ou réceptions.

Dans ce travail de représentation et de lien avec la nation, la Reine n'est pas seule. Les membres de la famille royale participent, en temps normal, à environ trois mille deux cents événements par an, « bien plus, précise le rapport sur la dotation, que ce que la Reine pourrait entreprendre seule ». Les activités de la famille royale « sont essentielles pour mettre l'institution monarchique en contact direct et personnel avec toutes les couches de la société, y compris les plus défavorisées et marginalisées. Les différentes générations de la famille royale contribuent à rendre le travail de la monarchie pertinent ou accessible pour les personnes à chaque étape de la vie ».

Parallèlement toutefois, le chauffage et l'éclairage des maisons royales, les voyages et les déchets des membres de la famille royale, leur consommation d'eau, ne sont pas sans effet sur l'environnement et le réchauffement climatique.

Durant l'exercice 2020-2021, 1 838 tonnes de déchets ont été générées par la famille royale, ses biens et ses chevaux, soit une réduction de 19 % par rapport à l'année précédente. D'où une bonne nouvelle: les émissions de gaz à effet de serre provoquées par le domaine de la Couronne et par l'activité officielle des membres de la famille royale ont diminué de manière très importante. Cela s'explique par la prise en compte de l'environnement dans la gestion des biens de la Couronne mais aussi par la crise de la Covid-19, qui a contribué à réduire drastiquement les déplacements des membres de la famille royale.

14. *The Sovereign Grant and Sovereign Grant Reserve*, rapport cité, p. 8.

R É S U M É

Le souverain, au Royaume-Uni, a renoncé à la majeure partie des revenus procurés par le domaine royal. Afin de lui permettre d'assurer sa fonction, celle d'un drapeau vivant symbole de l'unité du royaume, le Parlement adopte après chaque couronnement une loi déterminant le montant de la dotation qui lui sera allouée durant son règne. Cette dotation, qui témoigne de la coopération apaisée entre le monarque et son Parlement, a pris dans un premier temps la forme d'une liste civile, avant d'être remplacée par une dotation. Le souverain possède, en complément, des biens à titre privé.