



**Institut de droit des affaires internationales**  
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Université du Caire

**DROIT CONSTITUTIONNEL – S1**  
**2023 - 2024**

Cours magistral de Mme la Professeure Agnès ROBLOT-TROIZIER  
Agrégée de droit public

**FICHE 9 :**

**LE RÉGIME POLITIQUE DU ROYAUME-UNI**

## Exercices

### 1° DISSERTATION

« Sur quoi repose l'autorité du chef de cabinet britannique ? »

#### Documents :

- Document n°1 – PAUL CRAIG, « Pouvoir exécutif et pouvoir législatif au Royaume-Uni », Cah. Cons. const. n° 19, 2005. I.
- Document n°2 – Armel LE DIVELLEC, « Un tournant de la culture constitutionnelle britannique : le *Fixed-Term Parliaments Act 2011* et l'amorce inédite de la rationalisation du système parlementaire de gouvernement au Royaume-Uni », *Jus Politicum*, n° 7, 2012.
- Document n°3 – *Tableaux*  
Tableau 1 : “Premiers ministres britanniques depuis 1945”, in JEAN GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2009, 23e édition, p. 228.  
Tableau 2 : “Représentation des partis à la Chambre des Communes 1974-2005”, in JEAN GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2009, 23e édition, p. 224.
- Document n°4 – Article paru dans le journal *Le Monde* le 30 mars 1979.
- Document n°5 – G. W. JONES, “Qui a tué Maggie?”, *Pouvoirs* n° 58, 1991.
- Document n°6 – PATRICE CLAUDE, Le jour où M. Blair licencia 667 aristocrates de la Chambre des lords, *Le Monde*, 13 novembre 1999.
- Document n°7 – Philippe LAUVAUX, « Grande-Bretagne : Le Human Rights Act 1998 et son éventuelle remise en cause », *Les Petites affiches*, 22 décembre 2010, n° 254, p. 38.

## Documents

### **Document n° 1 - PAUL CRAIG, « Pouvoir exécutif et pouvoir législatif au Royaume-Uni », *Cab. Cons. const.* n° 19, 2005. I.**

#### *I. La répartition des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif: les fondements.*

Il convient de souligner d'emblée que le Royaume-Uni n'a pas de constitution écrite et qu'aucun document ne vient formellement définir les pouvoirs respectifs du corps législatif et de l'exécutif. Il s'ensuit qu'il n'existe aucune disposition constitutionnelle écrite formelle précisant que l'exercice de certains pouvoirs relève du seul exécutif. En conséquence, au Royaume-Uni, l'exécutif n'a pas la possibilité de soutenir, par exemple, que le pouvoir législatif empiète sur la sphère de compétences constitutionnellement protégée qui serait la sienne.

La répartition réelle des pouvoirs entre législatif et exécutif au Royaume-Uni s'appuie, en arrière-plan, sur le principe de la souveraineté du Parlement. La signification précise de ce principe constitutionnel soulève la controverse dans les milieux universitaires du Royaume-Uni. Pour les besoins de notre exposé toutefois, il suffira de retenir qu'il est généralement admis que ce principe signifie qu'il serait loisible au Parlement, s'il le souhaitait, de disposer par voie législative que certains des pouvoirs exercés jusqu'alors par l'exécutif devraient désormais être soumis à l'approbation du Parlement sous forme de loi écrite.

L'on peut donc dégager de ce qui précède un principe fondamental de départ aux termes duquel, au Royaume-Uni:

- aucune sphère de compétences propre à l'exécutif n'est définie et protégée par une constitution écrite;
- le principe de la souveraineté parlementaire permettrait au Parlement, s'il le souhaitait, d'exiger que certains pouvoirs fussent exercés exclusivement par la voie législative.

#### *II. La répartition des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif: l'étendue du pouvoir de l'exécutif.*

L'analyse qui précède ne fournit cependant aucune précision quant à la nature des pouvoirs juridiques dont est investi l'exécutif au Royaume-Uni. Ceux-ci sont fondamentalement de deux sortes.

Les pouvoirs les plus importants qu'exerce l'exécutif sont tirés de la loi. Il est très fréquent au Royaume-Uni que des textes législatifs confèrent à un ministre ou à une autre autorité disposant d'une compétence exécutive des pouvoirs discrétionnaires les autorisant à appliquer certaines dispositions de la loi primaire comportant une telle habilitation. De fait, la plus grande part de l'autorité qu'exercent les membres de l'exécutif trouve son fondement dans la loi. Le degré de précision que revêtent ces attributions de pouvoirs varie considérablement d'un domaine à l'autre, tout comme la mesure dans laquelle la législation énonce des critères destinés à structurer l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires ou à fournir des orientations en vue de leur exercice. L'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires par l'exécutif sera bien entendu soumis au contrôle juridictionnel, en application des principes bien établis du contrôle de légalité (*judicial review*), y compris aujourd'hui sur le fondement du Human Rights Act (loi sur les droits de l'homme) de 1998.

L'exécutif dispose également de ce que l'on appelle au Royaume-Uni les prérogatives souveraines (*prerogative powers*). Les points de vue divergent quant à la définition exacte des prérogatives souveraines. Pour Dicey, elles constituaient le fondement juridique de tout ce qui, dans l'action de l'exécutif, pouvait être entrepris sans l'autorisation du Parlement. Pour Blackstone, la notion se rapportait à ceux des droits et capacités dont le roi était seul investi, par opposition aux autres, et non à ceux dont il partageait la jouissance avec ses sujets. Notre premier souci n'est pas ici d'apprécier la portée précise de ces différentes définitions. Ce qui importe est que ces prérogatives souveraines, de quelque manière qu'on les définisse, ne sont pas considérées au Royaume-Uni comme la manifestation d'un domaine réservé de l'exécutif qui serait constitutionnellement immuable ou protégé contre tout empiètement de la part du pouvoir législatif. Il s'agit tout au contraire d'un résidu de pouvoirs de l'exécutif dont les contours peuvent être aujourd'hui dessinés par les juridictions et le pouvoir législatif, tout comme ils l'ont été dans le passé.

Chacun de ces points sera considéré successivement.

A. Les juridictions ont clairement indiqué dès le XVII<sup>e</sup> siècle qu'elles fixeraient les limites et l'étendue des prérogatives souveraines.

1) Les juridictions ont énoncé que le roi ne pouvait par simple proclamation modifier aucune partie de la common law, de la législation ni de la coutume. Il ne pouvait pas davantage créer de nouvelles infractions pénales par voie de proclamation, car cela reviendrait à modifier la loi. Le roi, en conséquence, ne disposait d'autres prérogatives que celles que les lois du pays (*the law of the land*) lui conféraient. Le principal bénéficiaire de la décision de justice ayant ainsi statué fut le Parlement. Les juridictions refusaient de reconnaître au roi un quelconque pouvoir législatif indépendant du Parlement. En refusant de reconnaître l'existence d'un tel pouvoir général, les juges avaient envoyé pour message au roi que, s'il souhaitait atteindre certains objectifs, la seule manière pour lui d'y parvenir était de passer par le vote de lois, et donc de recueillir l'assentiment du Parlement.

2) Les juridictions poussèrent cette logique un peu plus loin au cours des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Elles signifièrent clairement que lorsque le Parlement s'était prononcé sur une question, le pouvoir exécutif ne pouvait se prévaloir d'une quelconque prérogative souveraine qui pût se rapporter au même sujet. Leur décision s'opposait donc à ce que prérogative souveraine et pouvoir législatif puissent exister en parallèle. Lorsque le Parlement démocratiquement élu avait légiféré dans un domaine déterminé, l'exécutif ne pouvait faire autre chose que se conformer aux conditions énoncées dans les lois pertinentes et ne pouvait pas chercher à parvenir à un meilleur résultat en prétendant se fonder sur une prérogative souveraine. Lorsque le Parlement était intervenu pour disposer par voie législative que des pouvoirs qui relevaient auparavant des prérogatives souveraines devaient être exercés d'une façon déterminée et sous réserve des limites et des dispositions contenues dans la loi, ils ne pouvaient être exercés qu'ainsi. Si tel n'avait pas été le cas, il eût été inutile d'imposer des limites dès lors que l'exécutif aurait pu selon son bon plaisir n'en tenir aucun compte et se replier sur sa prérogative souveraine. Le principe constitutionnel était donc que, une fois le pouvoir d'ingérence de l'exécutif dans les biens ou la liberté des citoyens placé sous le contrôle du Parlement et directement réglementé par un texte législatif, l'exécutif ne tenait plus son autorité des prérogatives souveraines mais du Parlement et que, dans l'exercice de cette autorité, le respect des restrictions imposées par le Parlement au bénéfice du citoyen s'imposait à lui.

3) L'insistance des juges quant à la nécessité d'un contrôle des prérogatives souveraines apparut clairement au cours des dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Dans le passé, il était traditionnellement admis que les juridictions devaient exercer leur contrôle sur l'existence et l'étendue des prérogatives souveraines, mais non sur la manière de les exercer. Une décision de la Chambre des Lords est revenue sur cette position orthodoxe. Les juges-Lords soulignèrent le fait que la possibilité d'un contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire devait dépendre du sujet dont la juridiction avait à débattre, et non de la question de savoir si une loi ou une prérogative en constituait la source. Cette décision était le corollaire logique de la jurisprudence existante. L'idée maîtresse en était que l'exercice par l'exécutif de ses prérogatives souveraines devait être soumis aux mêmes types de contrôle que ceux qui s'appliquaient aux pouvoirs découlant de textes législatifs. L'exécutif ne devait, en conséquence, bénéficier d'aucun avantage lorsqu'il agissait sur le fondement de prérogatives souveraines. Le message fondamental de cette décision était donc celui de l'équivalence. Quand il agissait en vertu du plus légitime des pouvoirs discrétionnaires, à savoir celui conféré par la loi, l'exécutif était soumis à des contrôles portant sur la manière d'exercer ce pouvoir; dans ces conditions, les contrôles opérés sur l'exercice d'une compétence souveraine discrétionnaire ne devaient pas être sensiblement différents.

B. De son côté, le Parlement a également limité les prérogatives souveraines exercées par l'exécutif. La prérogative souveraine se trouvait au cœur des rapports entre le roi et le Parlement aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. Les contrôles juridictionnels ont servi, ainsi que nous l'avons vu, à limiter l'existence et l'étendue de la prérogative dans des affaires d'une portée majeure où l'essentiel du litige portait sur les pouvoirs respectifs du roi et du Parlement. Dans l'arène politique, le Parlement, et plus particulièrement la Chambre des Communes, a cherché à imposer un contrôle toujours croissant sur la manière dont étaient exercées les prérogatives souveraines dont l'existence était reconnue, ce dans le but de renforcer sa propre position dans l'ordonnement constitutionnel du pays. À l'époque, les prérogatives souveraines présentant une importance majeure étaient celles afférentes à la désignation des ministres et à la dissolution du Parlement. Il s'agissait là des principaux pouvoirs grâce auxquels le roi pouvait conserver une certaine emprise sur le Parlement. Au cours des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, le Parlement a cherché à contenir, tant directement qu'indirectement, ces prérogatives souveraines. On en retiendra comme exemple le Septennial Act de 1716, une loi qui portait la durée de vie maximale du Parlement à sept ans. Elle ne régissait pas directement la période minimum pendant laquelle le Parlement devait siéger; elle a néanmoins eu pour effet d'aboutir à ce résultat. Il s'est donc agi d'un facteur important de stabilité pour le gouvernement du pays au

XVIIIe siècle, car elle a donné une durée de vie propre au Parlement, dont elle a ainsi diminué la dépendance vis-à-vis du roi et de ses ministres.

I. *La répartition du pouvoir entre le législatif et l'exécutif: la réalité du pouvoir de l'exécutif.*

L'on pourrait penser en lisant l'analyse qui précède que la situation de l'exécutif au Royaume-Uni est précaire d'un point de vue juridique et faible d'un point de vue politique. Rien n'est moins vrai. En réalité, nonobstant tout ce qui a été évoqué jusqu'à présent, l'exécutif est au Royaume-Uni la force dominante sur le plan politique et il exerce une réelle emprise sur le Parlement pour ce qui concerne l'adoption et le contenu de la législation tant primaire que déléguée. Il importe de s'interroger brièvement sur les raisons de cette prédominance et sur la manière dont celle-ci se manifeste dans le processus d'adoption des textes législatifs.

Les raisons de la prédominance du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif remontent au développement du suffrage et du système des partis au cours du XIXe siècle. Dans les premières années de ce siècle, les fonctions de l'exécutif étaient relativement limitées: maintien de l'ordre, collecte des recettes publiques et conduite des affaires étrangères. L'exécutif n'était pas perçu comme soumis à une obligation de mettre en œuvre toute une série de politiques internes. La législation interne devait normalement recevoir son impulsion des initiatives des députés. Le revers de la médaille était la relative faiblesse du système des partis quand il s'agissait de voter les projets de loi soumis à la Chambre. Les clivages ne suivaient pas fidèlement les contours des partis. Ce fut l'extension du droit de suffrage qui joua un rôle prépondérant dans la modification de l'équilibre constitutionnel. À mesure que l'électorat s'accroissait, la nécessité s'imposait aux gouvernements de s'attirer les bonnes grâces d'une fraction toujours croissante de la population. Il fallait promettre des avantages à ceux qui pouvaient voter. Bien entendu, la légitimité de la Chambre des Communes se trouva renforcée par l'extension du suffrage. Ce fut toutefois cette même extension de l'assise politique de la Chambre des Communes qui renforça l'exécutif. Le besoin accru de séduire un électorat plus large conduisit le pouvoir exécutif à faire entrer dans son champ d'action une gamme de tâches plus vaste que ce que ses prédécesseurs avaient entrepris. L'exécutif commença donc à jouer un rôle croissant dans l'introduction, la formulation et la promulgation de la législation interne. L'on attendit de plus en plus du gouvernement qu'il porte remède aux maux économiques et sociaux et corrige les déséquilibres du système économique. Pour réussir à faire adopter ses politiques, l'exécutif eut besoin de maîtriser le processus législatif et de contrôler ses propres partisans avec davantage de rigueur qu'auparavant. L'extension du suffrage en 1832, 1867 et 1884 changea donc la nature de la politique. Il ne suffisait plus d'acheter les électeurs. Ceux-ci étaient devenus trop nombreux. L'organisation des partis en dehors du Parlement devint nécessaire pour convaincre et cajoler les électeurs pour qu'ils fassent usage de leurs droits nouvellement acquis au bénéfice d'un parti donné. Les promesses de réforme firent office de " carotte ". La réalisation des promesses passait par une condition nécessaire, sinon suffisante, à savoir une emprise accrue exercée par l'exécutif au sein du Parlement et destinée à garantir l'adoption des lois requises.

Au Royaume-Uni, c'est donc l'exécutif qui contrôle le corps et le processus législatifs.

Ceci est vrai en ce qui concerne la législation tant primaire que déléguée (*primary/delegated legislation*) et se manifeste de plusieurs façons:

L'exécutif jouera toujours le rôle principal dans l'élaboration de la politique et la détermination de l'ordre du jour législatif, même si occasionnellement sa direction officielle pourra s'incliner devant un groupe particulièrement puissant au sein du corps législatif, parce que l'exécutif rechigne à l'affronter.

L'exécutif a concentré entre ses mains le processus législatif. Trois des causes principales de cette concentration de l'initiative législative doivent être relevées: le développement des commissions des lois *ad hoc* (*standing committees*), la discussion accrue de la législation au sein des comités du Cabinet (*Cabinet committees*) et la croissance de la législation déléguée.

Les commissions des lois *ad hoc* sont devenues le véhicule habituel de l'examen des projets législatifs et la discipline des partis au sein de ces commissions a normalement toujours été rigoureusement maintenue. Il a été fait de plus en plus souvent recours à la limitation de la discussion dans le temps et aux procédures de guillotine afin que l'exécutif soit assuré que ses mesures ne subissent pas de retards indus.

Si le développement des commissions des lois *ad hoc* a permis l'accélération du traitement des questions à la Chambre, la sophistication croissante de la gestion des textes législatifs au sein du Cabinet a également exercé une influence sur la concentration de l'initiative législative entre les mains de l'exécutif. L'on a fait appel aux comités du Cabinet pour fixer les détails des projets de loi. Ceux-ci pouvaient subir de nombreuses réécritures avant d'être présentés à la Chambre des Communes. La participation accrue du Cabinet dans la rédaction et la gestion des textes législatifs a permis à l'exécutif de déterminer avec une plus grande certitude le genre de disposition dont il sollicite l'approbation par le corps législatif. Il arrive rarement qu'un amendement soit imposé à un gouvernement contre sa volonté, que ce soit au sein d'une commission ou ailleurs. De nos jours, ce sont très largement les comités du Cabinet qui, avec le cabinet personnel du Premier ministre et le *Cabinet Office*, sont au cœur de l'élaboration de la politique gouvernementale.

La croissance de la législation déléguée a, comme le développement des commissions des lois *ad hoc* ou la surveillance exercée par le Cabinet, contribué à la concentration de l'initiative législative entre les mains de l'exécutif, mais de manière différente. La législation déléguée n'est pas un phénomène récent. L'adoption d'une grande quantité de textes à caractère social et économique a toutefois conduit à une augmentation du volume de la législation déléguée. La conséquence en fut la concentration de l'initiative législative entre les mains de l'exécutif dans son ensemble. C'est le gouvernement qui, même s'il intervient par l'intermédiaire des différents ministres, décide de la date et de l'opportunité des initiatives dans ce domaine. Et il est vrai, de plus, que l'effectivité du contrôle législatif sur le contenu de la législation déléguée est problématique. L'examen parlementaire de la législation déléguée existe certes, mais la nature de l'examen requis sera déterminée par les dispositions de la législation primaire pertinente et, de cela, ce sera l'exécutif qui aura la maîtrise. Même dans les cas où la législation primaire comportera effectivement des dispositions exigeant l'assentiment exprès du corps législatif avant que la législation déléguée acquière force de loi, la mise en œuvre effective de ce contrôle parlementaire rencontrera souvent des difficultés d'ordre pratique.

Il n'est donc pas surprenant, à la lumière de ce qui précède, que les commentaires juridiques et politiques se soient focalisés sur la prédominance de l'exécutif sur le corps législatif. Et nombreux ont été les rapports et initiatives officiels visant à renforcer et redonner vigueur à la position du corps législatif vis-à-vis de l'exécutif. La création de diverses commissions parlementaires de contrôle des différents départements ministériels (*departmental select committees*) chargées de surveiller l'activité de l'exécutif constitue une réforme notable dans ce sens. L'on a également expérimenté un recours accru à ce type de commissions parlementaires dans le processus législatif, pour introduire un examen du contenu des textes en discussion qui soit plus approfondi et dépasse les clivages partisans. Ce sont là des initiatives précieuses. Il n'en reste pas moins vrai que l'exécutif domine le corps législatif, et ce en dépit de l'absence de toute protection constitutionnellement garantie du pouvoir de l'exécutif.

Une petite révolution constitutionnelle s'est discrètement produite au Royaume-Uni. « Révolution » peu spectaculaire en apparence, mais d'une grande portée pour la culture constitutionnelle de ce pays. Sa Constitution était déjà passablement secouée par diverses réformes menées à une cadence infernale depuis 1997 (abolition du droit automatique des Pairs de siéger à la Chambre des Lords, processus de Dévolution, création de la Cour suprême, transformation de l'office de Lord Chancelier, etc...). Le parlementarisme de Westminster, ce chef d'œuvre de l'esprit humain, chéri depuis quatre siècles par toutes les personnes de goût, est en train de connaître, du fait de la loi du 15 septembre 2011 (dénommée *Fixed-Term Parliaments Act 2011*) une étape nouvelle, qui l'éloigne un peu de ce qui faisait son essence, sa particularité, contre vent et marées : un système de gouvernement parlementaire resté essentiellement coutumier et conventionnel, presque entièrement régi par ce que John Stuart Mill appelait une « moralité constitutionnelle », dont la souple solidité (ou la solide souplesse) faisait le charme et la force. Sans avoir disparu, ce modèle vient d'être sérieusement rompu par l'introduction d'un ensemble de règles juridiques formalisées, ce que l'on peut rattacher au large mouvement de formalisation et de juridicisation — ce que Boris Mirkine-Guetzévitch avait appelé la « rationalisation » — du parlementarisme amorcé en Europe à partir des années suivant la fin de la Première Guerre Mondiale. Sans doute la loi du 15 septembre 2011 n'embrasse-t-elle pas directement, loin s'en faut, l'ensemble du système de gouvernement britannique, mais les éléments de rationalisation qu'elle cherche à poser sont d'une importance potentielle suffisamment grande pour que l'on puisse considérer qu'une inflexion majeure vient de se produire dans l'histoire de la Constitution du Royaume-Uni.

## A. La formule trompeuse d'un « terme fixe » des élections à la Chambre des Communes

Le *Fixed Term Parliaments Act 2011* (désormais FTPA) pose dans sa Section 1 le principe de la détermination à l'avance de la date des élections à la Chambre basse du Parlement du Royaume-Uni, à savoir que toute législature (dont la durée de cinq ans depuis 1911 n'est pas remise en cause par la présente loi) est censée aller à son terme, sans être interrompue par une dissolution. Ainsi, les élections de l'actuelle Chambre ayant eu lieu le 6 mai 2010, les suivantes sont fixées expressément au 7 mai 2015 (Sect.1, § 2) et, à l'avenir, les élections ultérieures devront en principe se tenir le premier jeudi du mois de mai de la cinquième année suivant les précédentes élections à la Chambre (Sect. 1, § 3). Diverses dispositions sont prises pour adapter ce délai de manière limitée pour des raisons pratiques<sup>2</sup>. Il est ainsi mis fin à la prérogative dont jouissait le Premier ministre de fixer librement (mais toutefois dans la limite de la durée globale de la législature) la date des élections, prérogative longtemps admise dans l'esprit du système de Westminster, que l'on a fini par considérer comme exorbitante au regard du principe d'égalité des chances entre les partis politiques.

Mais l'expression « terme fixe » qui a donné son nom à la loi du 15 septembre 2011 est trompeuse et ce, à un double titre : d'une part, des élections anticipées restent, comme on le verra, possibles, sous certaines conditions – nouvelles, il est vrai – fixées par le FTPA et qui constituent l'essentiel de son intérêt. D'autre part, le principe d'un « terme fixe » aux élections à la Chambre des Communes existait en soi depuis longtemps dès lors qu'une durée maximum d'une législature avait été posée par une loi (au sens formel, en l'occurrence). Tel était le cas depuis le *Triennial Act* de 1694<sup>3</sup> remplacé par le *Septennial Act* de 1716 jusqu'à ce que le *Parliament Act* de 1911 fixe la durée à cinq années. Ce qui change, sur ce point, n'est donc pas tant le principe d'un terme fixe depuis longtemps relatif (en ce sens que la législature est censée aller à son terme sous réserve de l'usage du droit de dissolution) que la suppression presque entière de la faculté laissée

---

2. Étant noté, au passage, que la décision du Premier ministre de repousser (de deux mois au maximum) la date des élections au-delà du terme fixe doit être approuvée par une résolution votée par les deux chambres (Sect. 1, § 6).

3. Le principe d'une durée maximale de la législature avait été voté en 1640 par le *Long Parliament*, mais la loi fut rapportée à la Restauration.

au Premier ministre de déterminer discrétionnairement la date des élections. Il devint progressivement d'usage, dans la culture parlementaire britannique depuis 1716, que la législature soit abrégée par l'exercice du droit de dissolution discrétionnaire par la Couronne (et peu à peu, selon l'avis du Cabinet puis du seul Premier ministre). Sept ans ont en effet, avec le temps, parus excessivement longs (seuls trois parlements depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle ont tenu sept sessions<sup>4</sup>), si bien que même en dehors de conflits insurmontables entre le cabinet et les Communes (conflits devenus de plus en plus rares, à mesure que s'épanouissait la pratique des gouvernements parlementaires), il était régulièrement mis fin de façon anticipée à la législature. C'est ce que l'on a nommé la « dissolution à l'anglaise » (l'expression date plutôt de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle), à savoir une dissolution décidée par le Premier ministre seul, en l'absence de tout conflit avec les chambres, un ou deux ans avant la fin de plein droit de la législature, selon le caractère plus ou moins favorable des sondages pour le parti du Premier ministre en place.

La formule retenue par la loi du 15 septembre 2011 est donc trompeuse puisqu'aucune Chambre des Communes, du fait du maintien de possibilités de dissolution, n'est assurée d'aller au terme de la législature quinquennale<sup>5</sup>. En revanche, c'est bien la faculté du chef du gouvernement de fixer discrétionnairement la date des élections qui se trouve passablement écornée par cette loi.

## *B. La rationalisation de l'exercice du droit de dissolution*

L'originalité de la FTPA 2011 est de mettre formellement fin (définitivement ?) à l'exercice inconditionné du droit de dissolution de la Chambre des Communes par la Couronne ou plutôt, en vertu des conventions reconnues depuis longtemps, par le Premier ministre. Le droit de dissolution est maintenu mais ne pourra s'exercer juridiquement que dans deux hypothèses, l'une entièrement nouvelle dans le droit constitutionnel britannique, l'autre, qui s'analyse en une solution restrictive par rapport au droit jusque-là en vigueur.

---

4. Ceux de 1820, de 1841 et de 1859.

5. Aussi bien le titre exact de la loi du 15 septembre 2011 est « *Un Act visant à prendre des dispositions concernant la dissolution du Parlement et la détermination de la date du scrutin des élections parlementaires générales; ainsi que toute autre mesure utile à cette fin* ». Conformément à une pratique britannique, la loi prévoit elle-même son titre simplifié et a fixé qu'il s'agirait de la formule « *Fixed-term Parliaments Act 2011* » (Sect. 7, § 2). Il aurait été plus juste de la désigner sous le terme « Loi sur la dissolution du Parlement ». Il y a tout lieu de penser que l'insistance sur l'idée (et la formule) d'un « terme fixe » vient du Parti Libéral-démocrate et non des Conservateurs.

## 1. Un droit d'« autodissolution » de la Chambre des Communes (Sect. 2, al. 1 et 2)

Le FTPA institue en premier lieu la faculté pour la Chambre des Communes de voter elle-même sa propre dissolution, ce que l'on appelle, dans la doctrine constitutionnelle, l'autodissolution du Parlement (plus exactement : de la chambre basse)<sup>6</sup>. Pareil mécanisme est relativement rare dans le constitutionnalisme occidental et pour ainsi dire inédit au Royaume-Uni<sup>7</sup>. Lorsqu'il existe, ce mécanisme témoigne du fait que, contrairement à l'idée reçue, le droit de dissolution n'est pas réductible à une « arme » du pouvoir exécutif à l'encontre du pouvoir délibérant et n'est pas davantage inhérent aux systèmes de gouvernement parlementaire. On rencontre l'autodissolution dans les constitutions écrites instituant un parlementarisme de type moniste pur, c'est-à-dire dépouillant complètement le système des vestiges du dualisme en renonçant à instituer un chef d'Etat distinct du chef du gouvernement ou en retirant au chef d'Etat toute compétence significative. L'autodissolution est apparue pour la première fois dans certaines constitutions européennes de l'Entre-deux-guerres, notamment dans la plupart des Länder allemands sous la République de Weimar<sup>8</sup>, celle de l'Autriche de 1920 (art. 29, toujours en vigueur et maintenu malgré l'introduction d'un droit de dissolution par l'Exécutif en 1929) ou encore la Grèce (Constitution de 1927). Dans cette logique moniste pure, l'autodissolution avait été prévue en France dans le projet de constitution d'avril 1946 (art. 83). Elle existe actuellement dans les constitutions de tous les Länder d'Allemagne<sup>9</sup>, en Hongrie, Lituanie, Macédoine et est possible en Israël<sup>10</sup>. Sa fonction est de permettre un retour anticipé devant les électeurs quelle qu'en soit la raison, et ce, même en l'absence de conflit spécifique entre l'exécutif et une majorité au Parlement. L'idée qui la sous-tend est que l'assemblée délibérative est plus (ou du moins autant) légitime que les organes du pouvoir exécutif pour juger de l'opportunité de l'appel anticipé au corps

---

6. P. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Economica, 1983, pp. 197 et suiv.

7. Encore que le *Long Parliament* ait voté, en 1640, une loi portant que la Chambre des Communes ne pourrait être dissoute sans son propre consentement (Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, Paris, J. Rothschild, 1887, t. I, pp. 281-282). Mais la Révolution éclata peu après et la loi fut abrogée à la Restauration de la dynastie Stuart.

8. Dix Länder sur dix-sept, dont les plus importants (Prusse, Bavière, Saxe), les autres se contentant d'une dissolution décidée par votation populaire. La majorité exigée pour l'autodissolution était soit la majorité des votants, soit une majorité qualifiée.

9. Brême et le Bade-Wurtemberg ont fini par l'introduire respectivement en 1994 et 1995. Sans être très fréquente, elle est de temps à autre utilisée (une quinzaine de cas depuis 1970), ainsi tout récemment en Rhénanie du Nord-Westphalie en mars 2012).

10. Son introduction a été récemment évoquée en Slovénie (juin 2011).

électoral. Implicitement, les partisans de l'autodissolution regardent le maintien (là où il existe) d'un droit de dissolution aux mains de l'Exécutif comme un reliquat monarchique périmé, dont le maintien et l'adaptation à la logique du gouvernement parlementaire représente un privilège injustifié.

Dans le FTPA britannique, la résolution d'autodissolution doit être votée à la majorité des deux tiers de l'effectif légal des Communes. Cette majorité qualifiée<sup>11</sup> est d'importance : elle vise à garantir une décision relativement consensuelle entre les partis, répudie en tout cas pas le privilège d'un monopole du seul parti du Premier ministre (ou d'une coalition majoritaire dont la surface serait réduite). L'inspiration de cette condition de majorité qualifiée paraît bien provenir d'Allemagne, où le refus d'une prérogative d'un seul parti dans le choix de la dissolution semble de plus en plus érigé en absolu depuis 1949 et plus encore depuis une trentaine d'années<sup>12</sup>. Il semble que cette conception a gagné le parti libéral démocrate britannique, visiblement influencé par le modèle parlementaire allemand.

## 2. Une dissolution automatique conditionnée par la survenance d'une « crise gouvernementale négative » (Sect. 2, al. 3 à 5)

À côté du droit d'autodissolution conféré à la Chambre des Communes, le FTPA maintient une hypothèse de dissolution aux mains de la Couronne mais il ne s'agit plus du tout de la compétence discrétionnaire et inconditionnée dont elle jouissait jusqu'ici : le droit encadre si strictement ses conditions d'emploi que cette prérogative a perdu l'essentiel de son caractère traditionnel.

En effet, si la Chambre des Communes adopte une motion de censure expresse contre le Gouvernement (*Motion of no confidence*)<sup>13</sup> et n'accorde pas expressément sa confiance<sup>14</sup>, dans un intervalle de quatorze jours, au Gouvernement en place (quel qu'il soit), la dissolution doit être prononcée.

---

11. Le programme de la coalition prévoyait que la résolution d'autodissolution devrait être prise à une majorité de 55% des sièges.

12. Comme le montre le fait que si une moitié seulement des constitutions des Länder de l'époque weimarienne exigeait la majorité des deux tiers pour voter l'autodissolution d'une diète, le nombre a été croissant au point de représenter aujourd'hui une majorité (douze Länder sur seize). Au niveau fédéral, les projets d'introduction de l'autodissolution depuis 1972 ont toujours envisagé une majorité d'au moins deux tiers des députés.

13. Elle doit être rédigée ainsi : « *La présente Chambre n'accorde pas sa confiance au Gouvernement de Sa Majesté* » (Sect. 2, § 4).

14. Confiance qui doit être exprimée formellement par l'adoption d'une motion ainsi rédigée : « *La présente Chambre accorde sa confiance au Gouvernement de Sa Majesté* » (Sect. 2, § 5).

Il s'agit donc d'une dissolution conditionnée, ce qui est radicalement nouveau en droit britannique, mais surtout, la dissolution est, ici, automatique : il ne dépend pas du Premier Ministre censuré ni d'un Premier Ministre nouvellement nommé mais non gratifié de la confiance expresse d'une majorité d'empêcher les élections anticipées.

Il semble facile de résumer la logique politico-constitutionnelle imaginaire de ce dispositif mis en place par le FTPA : limiter le recours à la dissolution des Communes à l'hypothèse d'une crise gouvernementale « négative », c'est-à-dire qui ne débouche pas, dans le délai de quatorze jours, sur la formation d'un gouvernement bénéficiant du soutien explicite de la Chambre (qu'il s'agisse, du reste, d'un cabinet majoritaire ou bien minoritaire).

Pourtant, telle est la subtilité du système de gouvernement parlementaire qu'il n'est pas réductible à une sorte de *Kriegspiel* (nos contemporains diront plutôt *Wargame*) dont les différentes configurations et situations politiques concrètes seraient entièrement prévisibles et identifiables à l'avance. Comme on le verra plus loin, les choses sont un peu plus complexes.

### 3. Exclusivité de ces deux hypothèses

La loi précise clairement, au deuxième alinéa de la Section 3 : « Il ne pourra être procédé autrement à la dissolution du Parlement ». Les deux hypothèses examinées plus haut sont donc les seules d'après lesquelles il peut être procédé à la dissolution des Communes.

Le Premier Ministre du Royaume-Uni perd ainsi l'une de ses prérogatives les plus considérables, ce droit de dissolution de la chambre basse du Parlement, quasi-discrétionnaire, qu'il détenait depuis la fin du « dualisme » effectif (et la neutralisation — non point absolue, certes, mais tout de même très avancée — de la Couronne comme pouvoir autonome). L'un des instruments ayant permis le développement du *Prime-Minister-System* typique du système de Westminster est ainsi pour le moins ébréché.

Cette réforme est, politiquement, le prix que les Libéraux-démocrates ont fait payer au parti Tory pour son accession au pouvoir, à la suite des élections de 2010, dans le contexte de l'absence de majorité absolue monocolore à la Chambre. En outre, il semble s'agir d'une compensation pour l'échec (du point de vue

libéral-démocrate) de la réforme électorale, puisque les électeurs britanniques ont, le 5 mai 2011, repoussé par référendum le remplacement du traditionnel mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour pour l'élection des députés par un système « vote alternatif (*Alternative Vote*) » qui aurait favorisé en pratique la représentation des tiers-partis.

## II. Appréciation et implications du nouveau dispositif

### *A. Incertitudes et risques de manipulations*

Derrière son apparent triomphe généralisé, le constitutionnalisme écrit cache mal ses limites intrinsèques et même l'échec – inévitable, à vrai dire – de son objectif avoué (ou implicite) : au minimum encadrer les phénomènes politiques, au maximum, prétendre les déterminer complètement. Or, même les constitutions écrites les mieux agencées connaissent des incertitudes ou des zones d'ombre, où apparaissent des écarts – quand ce ne sont pas des contradictions ouvertes – entre la lettre des énoncés à prétention normative et les phénomènes politiques réels. De plus, en pensant trop bien faire, le droit constitutionnel écrit prend le risque d'être instrumentalisé, manipulé ou, pire, détourné de ses objectifs initiaux.

Les mécanismes d'autodissolution et surtout de dissolution (automatique ou non) conditionnée ouvrent la voie à toutes sortes de « manipulations » et calculs tactiques que la complexité des configurations politiques et l'ingéniosité des acteurs ne permettent pas de prévoir entièrement à l'avance. Le juriste français se souviendra du conditionnement de la dissolution dans la Constitution de la IV<sup>e</sup> République que les acteurs s'arrangèrent pour paralyser jusqu'à « l'accident » de 1955. D'autres exemples, à l'étranger, de parlementarisme par trop rationalisé confirment ce point. Le dispositif mis en place par le FTPA ne paraît pas pouvoir échapper à ce danger.

Tout d'abord, les termes de la loi sont tels qu'ils laissent ouvertes plusieurs questions.

- Dans l'hypothèse où une motion de censure a été adoptée, mais que la configuration parlementaire ne permet pas d'édifier une majorité positive pour soutenir un nouveau Cabinet, comment sera résolue la question du Premier ministre ? Le Premier ministre qui a fait l'objet du vote de censure peut être tenté de ne pas démissionner dans les quatorze jours pour continuer à bénéficier du « bonus » s'attachant à sa position officielle au moment des élections automatiquement déclenchées à l'issue du délai. A l'inverse, le Leader de l'Opposition pourrait revendiquer le droit d'être appelé immédiatement par la Reine pour former un

- Que se passera-t-il si le gouvernement perd un ou plusieurs votes importants, sur lesquels il a posé officiellement ou officieusement la question de confiance ? Ou bien si la majorité gouvernementale se disloque et que la situation parlementaire étant confuse, elle n'aboutit pas au vote d'une motion de censure expresse (par exemple si les Libéraux-démocrates quittaient la coalition sans vouloir s'associer à une motion de censure déposée par l'opposition travailliste) ? La dissolution habituellement décidée par le Premier ministre britannique en pareil cas n'étant juridiquement plus admise, elle ne serait pas davantage possible, désormais, en l'absence de vote d'une motion de censure. Et s'il se trouve alors plus d'un tiers de députés pour refuser de voter une motion d'autodissolution des Communes, la situation serait plus ou moins bloquée.

- On pourrait, d'autre part, imaginer qu'un Premier ministre « majoritaire » nommé par la Reine après la démission d'un Cabinet qui a fait l'objet d'une motion de censure, préfère demander à sa majorité de ne pas voter la motion de confiance afin que des élections anticipées soient organisées pour ratifier son accession au pouvoir (hypothèse proche de la situation de 1982 en R.F.A. lorsque H. Kohl remplaça H. Schmidt avec l'aide du parti libéral). Or, ici, la dissolution (automatique) interviendrait précisément dans l'hypothèse pour laquelle elle n'a pas été voulue, à savoir qu'une crise gouvernementale s'est résolue par la formation d'un cabinet reposant sur la confiance d'une majorité.

Il est à noter que cette loi pourrait n'avoir qu'une durée de vie limitée, dès lors que, conformément au droit constitutionnel britannique qui n'instaure pas de hiérarchie formelle entre les lois, elle peut juridiquement être aisément abrogée par une autre loi (« ordinaire »), notamment si, après les prochaines élections, il se trouvait à nouveau une majorité absolue à la Chambre. Celle-ci pourrait être tentée de rétablir le droit de dissolution libre du Premier ministre.

À vrai dire, il est une hypothèse où cette tentation pourrait être forte : un Premier ministre dont le Cabinet vient d'être l'objet d'une motion de censure sans qu'une majorité alternative « constructive » ne se forme, s'il ne parvient pas à obtenir une majorité des deux tiers des députés pour voter l'autodissolution, pourrait être tenté de faire abroger le FTPA par une loi adoptée à la majorité simple.

De tels scénarios sont envisageables, quoique d'une probabilité faible, car on peut penser que le coût politique d'une abrogation pure et simple du FTPA (c'est-à-dire menant au rétablissement du droit de dissolution entièrement inconditionné de l'Exécutif) est très (trop ?) élevé. Outre que le parti qui entreprendrait

d'abroger le FTPA pourrait apparaître comme celui qui « change les règles du jeu » en cours de partie, et sans compter que le Parti travailliste avait, lui aussi, inscrit le principe du *Fixed Term* à son programme depuis plusieurs années, on peut se demander si l'esprit des temps ne rend pas difficile ce qui serait perçu comme un retour en arrière. Comme si, dans le constitutionnalisme démocratique contemporain, existait ce que l'on est tenté d'appeler une sorte d'effet-clicquet qui interdirait de revenir sur une législation considérée (à tort ou à raison, plutôt à tort, selon nous, en l'occurrence) comme plus « libérale » ou plus « démocratique », parce qu'elle donne le sentiment de favoriser un meilleur équilibre entre Gouvernement et Parlement, entre Majorité et opposition ou, mieux, une plus grande égalité des chances entre les différents partis politiques. Bref, il n'est pas impossible que le FTPA, en dépit de ses limites et de la considérable perte de souplesse qu'il provoque, reflète une nouvelle « moralité constitutionnelle » (ce terme, dans un sens évidemment différent de celui employé par Mill) dans l'ordre constitutionnel et la culture politique britanniques et soit, pour cette raison, politiquement difficile à abroger<sup>15</sup>.

En tout état de cause, le nouveau mécanisme pourrait compliquer la formation d'un cabinet minoritaire, du moins si celui-ci est constitué après la censure d'un précédent cabinet : il ne pourra, en pareille hypothèse, échapper à la dissolution automatique que si une motion de confiance est votée, dans les quatorze jours, ne serait-ce qu'à la majorité relative, ce qui suppose l'abstention d'une partie de ses adversaires<sup>16</sup> (la différence avec le système ancien est que cette partie de l'opposition est directement sollicitée, au cours du scrutin sur la motion de confiance, mais invitée à ... ne pas prendre position). La perte de souplesse, du fait du dispositif mis en place par le FTPA, pour régler ce genre de situations est manifeste.

### *B. Ce que signifie la voie de la « rationalisation » pour la culture constitutionnelle britannique*

Au-delà des difficultés pratiques que la rationalisation du droit de dissolution est susceptible de poser un jour, le FTPA revêt une importance considérable à

---

15. Quoi qu'il en soit, et bien que sa validité ne soit pas limitée *a priori* dans le temps (autrement dit, il ne s'agit pas d'une loi expérimentale pour une durée définie à l'avance), le FTPA prévoit lui-même expressément que le Premier ministre devra mettre en place un comité de suivi composé en majorité de députés aux Communes pour évaluer les effets du nouveau dispositif. Toutefois, chose quelque peu curieuse, une longue phase d'observation est prescrite puisque ce comité devra être mis en place entre le 1<sup>er</sup> juin 2020 et avoir terminé son travail avant le 30 novembre 2020 (Sect. 7, § 4 à 6).

16. Ainsi, par exemple, Harold Wilson n'aurait pas pu facilement réussir en 1974.

un autre niveau, plus fondamental encore. Il représente, derrière son apparence relativement anodine, un tournant de la culture constitutionnelle britannique en ce qu'il introduit dans le système de gouvernement de Westminster cela même dont il avait jusque-là su faire l'économie depuis plus de deux siècles : rien moins que des éléments pour tenter de fixer – au moins en partie – le principe du gouvernement parlementaire lui-même par des règles juridiques écrites.

Car en évoquant les motions refusant ou accordant sa confiance au Gouvernement de Sa Majesté que la Chambre des Communes peut adopter, le FTPA inscrit dans le droit strict – même si c'est de manière allusive – le principe même du gouvernement parlementaire, à savoir que le cabinet dépend de la confiance d'un corps délibérant pour exercer ses fonctions. Certes, il n'est pas posé expressément qu'un cabinet doive, en principe et sous certaines conditions, démissionner en cas de « censure » (cette conséquence pratique du principe de la responsabilité politique demeure encore, outre-Manche, une convention de la constitution<sup>17</sup>). Mais le FTPA suggère (presque) ouvertement qu'un cabinet doit normalement jouir de la confiance (d'une majorité) de la Chambre. Sans doute, l'existence de cette confiance n'est pas imposée de manière expresse et en toute hypothèse : il suffit théoriquement que le lien de confiance ne soit pas mis formellement à l'épreuve par une initiative émanant de la Chambre ou bien du Cabinet.

Il n'en demeure pas moins que le FTPA procède à une rationalisation partielle, quoique de biais (si l'on peut dire) et non frontalement, du principe du gouvernement parlementaire<sup>18</sup>, et que ce n'est pas rien pour les juristes. Il s'agit d'un début de rupture de principe avec la manière dont les Britanniques abordent le système parlementaire de gouvernement, qu'ils ont su progressivement inventer et durablement pratiquer avec bonheur et efficacité sous cette forme apparemment archaïque d'un ensemble de conventions greffées sur une structure juridique formelle (un système de balance des pouvoirs) en tant que telle non parlementaire. Ce trait profond de la culture constitutionnelle coutumière était tellement ancré dans les mentalités que dans les trois principaux anciens Dominions, le Canada,

---

17. Mais peut-être devrait-elle en réalité être considérée comme plus que cela : un principe constitutionnel fondamental non écrit qui, dans une certaine mesure, dépasse la volonté des acteurs.

18. Le terme « rationalisation » n'est peut-être pas heureux (il n'a pas grand-chose à voir avec la raison en soi), mais il s'est imposé à la suite des travaux de Mirkine-Guetzévitch, qui définissait la rationalisation (du pouvoir) comme « la tendance à remplacer le fait métajuridique du pouvoir par les règles du droit écrit » ; dans le cas du gouvernement parlementaire, celui-ci recevait désormais « une formule juridique stricte et complète » (*Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Sirey, 1937, pp. 5 et 10). Ce constat n'empêchait pas le même auteur de souligner, à juste titre, que « le régime parlementaire n'est pas seulement un article constitutionnel, mais surtout la pratique politique, les mœurs, l'attitude des partis, etc. » (*op. cit.*, p. 45).

l’Australie et la Nouvelle-Zélande, qui sont pourtant, à l’inverse de la mère-patrie, dotés d’une constitution formelle<sup>19</sup>, le principe de responsabilité parlementaire du cabinet n’est toujours pas explicitement reconnu par les textes et demeure, sans inconvénient majeur pour le fonctionnement de la démocratie, un principe constitutionnel non écrit.

Bien sûr, on observera que cette rationalisation opérée par le FTPA est, au final, modeste : outre le principe de responsabilité politique lui-même, l’obligation pour le cabinet de démissionner en cas de censure ne sont pas consacrés positivement<sup>20</sup>. On est, d’autre part, encore loin d’une formalisation de la fonction élective du Parlement – qu’un Anglais, Walter Bagehot, fut pourtant, comme on sait, le premier à mettre si nettement en avant dans la littérature sur le gouvernement parlementaire<sup>21</sup> –, encore que des textes récents (en vigueur ou en débat) montrent que cette idée fait son chemin<sup>22</sup>. Toutefois, on peut observer que le principe de la confiance présumée, inhérent à la variante dualiste classique du système parlementaire de gouvernement, est désormais ébréché, outre-Manche, puisque l’absence de vote d’une motion de confiance dans les quatorze jours suivant la censure d’un Cabinet entraîne automatiquement la dissolution des Communes. Désormais, un nouveau cabinet peut avoir intérêt à solliciter et à obtenir un vote de confiance expresse pour éviter une dissolution non souhaitée.

Il n’est, en somme, plus possible, depuis l’entrée en vigueur du FTPA d’affirmer que le gouvernement parlementaire ne repose pas, au Royaume-Uni, sur le droit strict, et c’est en cela qu’un tournant s’est produit dans la culture constitutionnelle britannique. Seul l’avenir dira s’il est irréversible mais, cela a été dit plus haut, il paraît difficile de penser que la tendance à la juridicisation amorcée ne sera pas poursuivie. C’est une autre question que celle de savoir si ce tournant est bien venu. On ne modifie pas sans dommage une tradition multiséculaire. Les effets de mirage provoqués par l’abondance de règles écrites sont pourtant nombreux mais résister à leur charme fascinateur suppose, chez les élites gouvernantes, une prudence et une subtilité qui manquent singulièrement à notre époque.

---

19. L’Acte de l’Amérique du Nord Britannique du 29 mars 1867 pour le Canada, le *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* (du 9 juillet 1900) pour l’Australie, et, plus succinct, le *Constitution Act* du 13 décembre 1986 pour la Nouvelle-Zélande (qui a remplacé le *New Zealand Constitution Act* de 1852 et divers textes d’accompagnement).

20. Pour Mirkine-Guetzévitch, le premier élément de rationalisation du parlementarisme résidait dans « l’obligation (...) juridique, pour le ministre, de se retirer dès qu’il est l’objet d’un vote de méfiance » (*op. cit.*, p. 10).

21. V. notre présentation : « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique) », *Jus Politicum*, n°7, 2012.

22. D’une part, la Loi sur l’Ecosse (*Scotland Act*) du 19 novembre 1998 donne compétence au Parlement écossais de proposer à la Reine une personne pour le poste de *First Minister* écossais chaque fois que celui-ci est vacant (Sect. 46), et d’approuver, sur la proposition du *First Minister*, les personnes appelées au ministère avant nomination formelle par la Reine (Sect. 47). Cette loi mentionne d’ailleurs explicitement l’obligation pour le Ministre en chef de démissionner si le Parlement « décide que l’exécutif écossais ne bénéficie plus de sa confiance » (Sect. 45 ; de même pour les ministres, Sect. 47) (v. la traduction du texte in S. Rials, D. Baranger, *Textes constitutionnels étrangers*, P.U.F., « Que sais-je ? », 10<sup>e</sup> éd. 2002, p. 19). D’autre part, une proposition de loi déposée – mais non adoptée – en novembre 2001 par un ancien Whip travailliste, Graham Allen, le *Prime Minister (Office, Role and Functions) Bill*, texte visant à codifier et organiser le statut et les compétences du Premier ministre du Royaume-Uni, prévoyait que celui-ci devrait être nommé par la Reine sur proposition de la Chambre des Communes (art. 1) et devrait démissionner si la Chambre déclarait qu’il ne jouissait plus de sa confiance (art. 2, al. 2).

Tableau 1 : “Premiers ministres britanniques depuis 1945”, in JEAN GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2009, 23<sup>e</sup> édition, p. 228.

Premier ministre depuis 1945	Parti politique	Durée des fonctions
1. Clement ATTLEE	<b>travailliste</b>	juillet 1945 - oct. 1951
2. Winston CHURCHILL	conservateur	oct. 1951 - avril 1955
3. Anthony EDEN	conservateur	avril 1955 - mars 1957
4. Harold Mac MILLAN	conservateur	mars 1957 - oct. 1963
5. Alec DOUGLAS HOME	conservateur	oct. 1963 - oct. 1964
6. Harold WILSON	<b>travailliste</b>	oct. 1964 - juin 1970
7. Edward HEATH	conservateur	juin 1970 - mars 1974
8. Harold WILSON	<b>travailliste</b>	mars 1974 - avril 1976
9. James CALLAGHAN	<b>travailliste</b>	avril 1976 - mai 1979
10. Margaret THATCHER	conservateur	mai 1979 - nov. 1990
11. John MAJOR	conservateur	nov. 1990 - mai 1997
12. Tony BLAIR	<b>travailliste</b>	mai 1997 - juin 2007
13. Gordon BROWN	<b>travailliste</b>	juin 2007 - ---- ----

NB : Le mandat de M. Gordon Brown a pris fin le 11 mai 2010 suite à la défaite des travaillistes aux dernières élections législatives. Lui succède David Cameron, chef du parti conservateur depuis 2005.

Tableau 2 : “Représentation des partis à la Chambre des Communes 1974-2005”, in JEAN GICQUEL, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2009, 23<sup>e</sup> édition, p. 224.

REPRÉSENTATION DES PARTIS À LA CHAMBRE DES COMMUNES DEPUIS 1974				
Dates des élections	Partis	Nombre de sièges	% de sièges	% des suffrages exprimés
28 février 1974	conservateur	297	46,7	37,9
	<b>travailliste</b>	301	47,4	37,1
	libéral	14	2,2	19,3
10 octobre 1974	conservateur	277	43,6	35,8
	<b>travailliste</b>	319	50,2	39,2
	libéral	13	2	18,3
3 mai 1979	<b>conservateur</b>	339	53,3	43,9
	travailliste	269	42,3	36,9
	libéral	11	1,7	13,8
9 juin 1983	<b>conservateur</b>	397	61	42,4
	travailliste	209	32	27,6
	libéral-démocrate	23	3,5	25,4
11 juin 1987	<b>conservateur</b>	376	57,8	42,3
	travailliste	229	35,2	30,8
	libéral-démocrate	22	3,3	22,5
9 avril 1992	<b>conservateur</b>	336	51,6	41,9
	travailliste	271	41,6	34,4
	libéral-démocrate	20	3,1	17,8
1 <sup>er</sup> mai 1997	conservateur	165	25	30,6
	<b>travailliste</b>	419	63,5	43,1
	libéral-démocrate	46	7	16,7
7 juin 2001	conservateur	166	25,1	31,7
	<b>travailliste</b>	412	62,5	40,6
	libéral-démocrate	52	7,8	18,3
5 mai 2005	conservateur	197	30,5	33
	<b>travailliste</b>	356	55	37
	libéral-démocrate	62	10	23

NB : en gras, le parti vainqueur. Des petits partis (Plaid Cymru, Scottish national etc.) se partagent les sièges restant.

NB : Les élections législatives de mai 2010 sonnent la défaite des travaillistes. Le Parti conservateur arrive en tête avec 306 sièges, suivi du Parti Travailliste avec 258 sièges et des Démocrates-Libéraux avec 57 sièges, mais ne dispose pas d'une majorité absolue à la Chambre des Communes. Après cinq jours de négociations entre *Tories* et *LibDems*, les deux partis décident de s'allier. Le 11 mai 2010, Gordon Brown démissionne et David Cameron devient Premier ministre du Royaume-Uni.

## ● GRANDE-BRETAGNE

# Pour la première fois depuis un demi-siècle le gouvernement est renversé

## Les élections générales auront lieu le 3 mai

Battu mercredi 28 mars aux Communes par 311 voix contre 310, M. James Callaghan demande ce jeudi à la reine de dissoudre la Chambre qui le sera le 7 avril.

Les prochaines élections générales auront lieu le 3 mai.

A la City, la défaite du premier ministre a été saluée par une forte hausse des actions.

C'est la deuxième fois, depuis le début du siècle, qu'un gouvernement est renversé en Grande-Bretagne. Les travaillistes avaient perdu, au fil des élections partielles, la majorité fragile qu'ils avaient obtenue en octobre 1974. Ils s'étaient maintenus au pouvoir grâce à l'appui des libéraux et de députés des petites formations nationalistes.

De notre correspondant

Londres. — A 22 h. 19, mercredi 28 mars, le glas a sonné pour le gouvernement travailliste, battu d'une voix aux Communes dans le vote sur la motion de censure des conservateurs, qui a été approuvée par 311 voix contre 310.

Pâle et fatiguée, visiblement à bout de nerfs, Mme Thatcher, le leader du parti conservateur, n'eut même pas la force de sourire à l'annonce d'un résultat qui couronnait ses patients efforts et qui, rétrospectivement, apparaîtra peut-être aux historiens comme le point de départ de l'accession au pouvoir de la première femme premier ministre de l'histoire d'Angleterre.

« La Chambre des communes s'est prononcée ; nous porterons notre cause devant le pays », a déclaré immédiatement M. Callaghan, souriant et détendu. Il a ajouté qu'il demanderait ce jeudi à la reine de dissoudre le Parlement et qu'il annoncerait au plus vite la date des élections et de la convocation du nouveau Parlement. Mme Thatcher, surmontant son émotion, déclara alors que le parti conservateur aiderait le gouvernement à liquider les affaires courantes afin que la consultation générale ait lieu le plus tôt possible.

De toute évidence, le leader conservateur préférerait la première date disponible, compte tenu des délais fixés par la coutume, soit le 26 avril, alors que M. Callaghan envisagerait plutôt le 10 mai. Il est vraisemblable qu'un compromis sera trouvé pour que les élections aient lieu le 3 mai, le même jour que les élections locales en Angleterre et au Pays de Galles. A cette fin, les Communes devront adopter

pour samedi ou mardi, un décret permettant l'utilisation des mêmes urnes pour les deux consultations. Jusqu'aux élections, le gouvernement Callaghan restera en place.

Ainsi, Mme Thatcher a « réussi son coup », comme le notent familièrement plusieurs journaux, infligeant à M. Callaghan l'épreuve humiliante et rare — seul au cours de ce siècle Ramsay MacDonald, en 1924, fut battu dans les mêmes conditions — d'être désavoué dans un vote de confiance.

Ce vote historique est demeuré incertain jusqu'à la dernière minute. Le gouvernement a été battu du fait de l'absence d'un député travailliste, victime d'une crise cardiaque la semaine dernière, et intransportable, mais plus encore du fait de l'abstention de deux députés catholiques de l'Ulster, MM. Gerry Fitt et Frank Maguire, qui, résistant à toutes les pressions, refusèrent d'appuyer un gouvernement qui mène, disent-ils, une politique « destructrice » en Irlande du Nord.

La victoire de l'opposition a été assurée par 279 conservateurs, 13 libéraux, 11 nationalistes écossais et 8 unionistes de l'Ulster contre 303 travaillistes, 2 travaillistes écossais, 3 nationalistes gallois et 2 unionistes de l'Ulster. L'annonce du résultat donna lieu à des scènes bruyantes : les conservateurs hurlèrent leur joie, tandis que les travaillistes, certains au bord des larmes, chantaient le *Drapeau rouge* (*l'Internationale*), l'hymne du Labour.

Mme Thatcher ne s'est pas suicidée. Jusqu'au soir de ce mercredi final elle était déterminée à se battre jusqu'au bout. Il se peut qu'elle ait négligé de tenir compte de certains de ses propres intérêts. Elle choisit au début une faible équipe de campagne et avança la date du scrutin, se privant ainsi de la possibilité de rallier des hésitants. Elle courtisa sa base aux Communes avec trop de retard. Elle se plongea dans le sommet de Paris et ne se montra à la buvette de la Chambre des Communes que l'après-midi de ce dernier mercredi - on ne l'y avait pas vue depuis dix-huit mois, ce qui apparut comme un signe de panique. Elle avait poursuivi avec obstination une politique dont certains aspects étaient impopulaires et avait perdu le contact avec sa base parlementaire. La négligence ou la malchance sont des verdicts possibles, mais elle ne courut pas délibérément à sa propre perte.

Elle fut assassinée. Elle succomba à des coups venant de trois directions. Tout d'abord, le peuple britannique lui fit savoir son hostilité, envers elle ainsi que son Gouvernement, et dit bien haut qu'il aurait plus de chance de voter conservateur avec un autre leader dans une série de sondages de juin 1989 à novembre 1990, aux élections européennes de juin 1989 aux municipales de mai 1990, et à plusieurs reprises dans des élections partielles jusqu'au dernier moment en novembre 1990. Cette désertion du public venait directement des échecs de la politique économique du Gouvernement qui s'était soldée par une forte inflation et la hausse des taux d'intérêt comme des taux d'emprunt-logement, et aussi de la *poll tax*. Elle était personnellement identifiée à cette politique. Son leadership semblait assuré de mener son parti à un désastre électoral.

Le second coup vint de son propre parti, non pas le parti dans le pays, mais le parti à la Chambre des Communes. Le Premier ministre ne peut rester au pouvoir sans le soutien du parti à la Chambre, qui a le pouvoir de vie et de mort sur le Premier ministre comme le Gouvernement. Lorsqu'il apparut qu'elle pouvait mener le parti à une défaite aux urnes aux prochaines élections, échouant ainsi dans sa tâche première de chef, il commença à se retourner contre elle, lui envoyant un avertissement voilé en novembre 1989 lorsque Sir Anthony Meyer se présenta contre elle, avertissement qui se confirma au premier tour de novembre 1990. Elle fut renversée en novembre 1990 pour ne pas avoir amélioré son score dans l'année qui suivit le défi de Meyer et rendant ainsi peu probable une victoire aux élections. Mais le parti à la Chambre ne la tua pas. Elle obtint 55 % du vote, il ne lui manquait que quatre voix. La victoire demeurait possible si elle s'était battue et s'était présentée au deuxième tour. Mais lorsqu'elle s'entendit dire que l'arithmétique marchait pour elle, Mme Thatcher répondit que “ si son cabinet était contre elle, les chiffres ne comptaient plus ”.

C'est le cabinet qui lui assena le coup final. Sa chute fut précipitée par la démission d'un ministre de son Gouvernement Sir Geoffrey Howe, et par son discours qui dit en toutes lettres ce que de précédentes démissions avaient laissé entendre, à savoir que le Gouvernement était divisé à cause de son style et de sa politique. Ce qui fit monter à la surface nombre de ressentiments profonds et poussa Heseltine à se présenter au premier tour. Elle ne prit la décision de démissionner qu'après avoir écouté l'avis de ses collègues du Gouvernement. Elle avait perdu le soutien de ceux dont elle avait le plus besoin. Sa domination incontestée d'autrefois venait de ce qu'ils étaient si “ mous ” face à sa propre agressivité. A présent ils se retournèrent contre elle et la renversèrent dans un mélange d'ambitions personnelles et de parti. Ils voulaient gagner la prochaine élection et préserver les acquis de leur Gouvernement. Heseltine hors de celui ci depuis 1986, risquait de dévier sa politique trop loin de la ligne de celle du Gouvernement et de diviser le parti. Il fallait donc quelqu'un au sein même du Gouvernement pour se présenter contre lui. Le gagnant final fut celui qui semblait le mieux placé pour remporter la prochaine élection et préserver l' “ héritage Thatcher ”.

Mme Thatcher avait trop perdu le contact avec le peuple britannique avec son propre parti à la Chambre des Communes et avec le Gouvernement lui-même. Tous prirent part à sa défaite, mais en fin de compte le coup de grâce ne vint ni du Parti parlementaire ni de l'électorat, mais du cabinet.

Cette conclusion, qui fut celle de plusieurs éditorialistes dans la presse à l'époque de la crise de novembre 1990, est à présent confirmée par Mme Thatcher elle-même qui dans sa première déclaration aux médias depuis sa démission sur les causes de sa chute déclare au mois de mars 1991, en termes à peine voilés, avoir été lâchée par son équipe trop préoccupée de questions électorales; son reproche étant qu'en se préoccupant de sondages, on suit l'électorat au lieu de le diriger. Quelle que soit la part de ressentiment personnel de cette opinion, elle recoupe étroitement la conclusion de cette étude.

**Document n°6 : PATRICE CLAUDE, *Le jour où M. Blair licencia 667 aristocrates de la Chambre des lords*, Le Monde, 13 novembre 1999.**

Quatre siècles après les tentatives manquées du rebelle catholique Guy Fawkes, qui essaya sans succès de les faire sauter au baril de poudre, en 1605, puis d'Oliver Cromwell, qui parvint à les dissoudre temporairement, en 1649, Tony Blair a réussi l'impossible : au soir du 11 novembre de l'an de grâce 1999, six cent soixante-sept pairs héréditaires du Royaume-Uni, héritiers des puissantes familles aristocratiques, ont définitivement perdu le privilège de s'opposer, eux que nul n'a jamais élus, aux volontés législatives de la Chambre du peuple, celle des Communes. Avec leur départ, sept cent vingt-cinq ans après que le roi Edward Ier les eut réunis en une « assemblée nationale » qui excluait alors les roturiers, c'est toute une tradition qui disparaît et, chacun l'admet - pour le déplorer ou s'en féliciter -, le Parlement de Westminster ne sera plus tout à fait le même.

La chronique retiendra que l'ultime séance de l'auguste Chambre s'est finalement déroulée, à la veille de l'an 2000, dans une atmosphère de grande tristesse et d'amertume. Quelques vieux Lords endimanchés que nul n'avait plus vus là depuis des décennies ont même laissé couler des larmes de bon aloi. Silencieuse et grave sur son banc de cuir écarlate, la baronne Thatcher de Kesteven, qui n'est pas concernée par cette « révolution » puisque, en tant qu'ancien premier ministre, elle fut faite pair à vie, et non héréditaire, avait choisi de laisser son célèbre tailleur bleu au vestiaire et revêtu, pour l'occasion, robe et chapeau noirs de deuil. Cinq cent trente-cinq Lords à vie restent en place ainsi que vingt-six pairs religieux et douze Lords de justice. Le baron Thomas Galloway Galbraith de Strathclyde, chef du groupe des Lords conservateurs à la Chambre, salua les « nobles Lords désormais exclus de nos rangs » et déclara que cette séance fut pour lui « la plus difficile du siècle ».

A l'autre bout du couloir du palais de Westminster, dans cette chambre des « Communes » que Messires les Lords, par tradition, n'ont jamais nommée autrement que « l'autre endroit », l'annonce du vote final mettant un terme à sept siècles de privilèges fut accueillie par un énorme brouhaha de satisfaction. Chef du groupe travailliste aux Lords, la baronne Margaret Jay laissa éclater sa satisfaction : « Ce gouvernement a réussi là où tous ses prédécesseurs, depuis 1911, se sont cassés les dents. »

En réalité, l'histoire n'est pas tout à fait terminée puisque, pour obtenir l'assentiment des seigneurs héréditaires à leur propre mort politique, Tony Blair a dû accepter une mesure transitoire qui va permettre à quatre vingt-douze d'entre eux, récemment élus pour la première fois de leur vie - mais par leurs pairs - de continuer à siéger à la Chambre des lords. Au moins pour un moment. Le temps pour le premier ministre de décider de ce qui remplacera à l'avenir ladite Chambre, à savoir un sénat élu, partiellement élu, ou autre chose encore. M. Blair a une nouvelle fois démontré la maîtrise qu'il exerce sur sa majorité : celle-ci a en effet voté la disparition des Lords sans avoir la moindre idée de ce qui va les remplacer. Une commission d'étude appointée par le premier ministre devait présenter ses suggestions à la fin de l'année, mais nul n'imagine que la réforme puisse entrer en vigueur avant les prochaines élections, dans deux ans.

### *Antécédents*

Le juge britannique a, en principe du moins, l'obligation d'appliquer la loi telle que le Parlement l'a faite. Or bien des textes contemporains sont venus apporter des limitations, parfois sévères, aux garanties anciennes des droits et libertés, tandis que la mise à jour n'a pas été faite par des textes récents sur des droits plus récents, tels que la non-discrimination ou la liberté d'information. Des textes ponctuels sont intervenus, liés au problème de l'immigration (Immigration Act de 1971) ou à celui du terrorisme de l'IRA (Prevention of terrorism Act de 1976), paraissant porter atteinte aux libertés individuelles.

Ce dernier Act, en particulier, affecte le principe de l'habeas corpus en autorisant la détention sans jugement pendant plusieurs jours. Dans un arrêt du 29 novembre 1987, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que ces dispositions sont contraires à l'article 5 de la Convention qui prévoit que « toute personne arrêtée ou incarcérée doit être immédiatement conduite devant un juge ». Ce résultat est d'autant plus paradoxal qu'il est évident que l'article 5 est inspiré de l'institution anglaise de l'habeas corpus. Dans l'arrêt du 23 octobre 1990 (qui finit par aboutir à l'adoption du Criminal Justice Act de 1991), la Cour européenne a insisté sur la nécessité d'un contrôle judiciaire sur les décisions du Home secretary (ministre de l'Intérieur) en matière de peine à durée indéterminée, ce qui a donné lieu ensuite à une abondante jurisprudence sur ce type de décisions. La question s'est ainsi posée non seulement d'une codification nouvelle des libertés et droits fondamentaux, mais encore d'une codification formellement constitutionnelle qui aurait une valeur supérieure à celle de la loi, rompant ainsi avec le principe constitutionnel le plus fondamental, celui de la souveraineté du Parlement. C'est ainsi qu'après avoir d'abord échoué à incorporer la Convention européenne dans le droit britannique, la Chambre des Lords a créé une commission spéciale chargée d'examiner la question d'un nouveau Bill of Rights. Le projet était essentiellement soutenu par les conservateurs et surtout par les libéraux mais il suscita peu d'empressement du côté du Gouvernement et de la majorité conservatrice aux communes et du côté de l'opposition travailliste. Celle-ci a dès lors résolu d'en revenir au projet d'intégrer la Convention européenne à la loi. Ce point figurait dans le programme travailliste pour les élections générales de 1997 et s'est concrétisé dès 1998 par l'adoption du Human Rights Act.

### *Portée constitutionnelle*

Ainsi l'incorporation de la Convention européenne dans le droit britannique a été voulue par le gouvernement travailliste élu en 1997 comme une partie essentielle de la réforme constitutionnelle plus générale (dévolution, Chambre des Lords) qu'il avait inscrite dans son programme <sup>(1)</sup>. Le Human Rights Act de 1998 se borne néanmoins à intégrer la Convention européenne mais il ne comporte ni définition, ni énumération des droits fondamentaux. Et l'objectif fonctionnel de la loi est demeuré le même qu'à l'époque où cette intégration divisait encore les deux chambres du Parlement : il s'agit d'éviter, ou du moins de réduire le nombre de recours intentés directement devant la Cour de Strasbourg. Le dispositif essentiel de la loi consiste à poser la Convention comme principe d'interprétation du droit interne. L'article 3 dispose que ce droit (qui comprend la common law mais aussi le droit nouveau issu de la dévolution) doit être interprété par le juge en conformité avec les droits proclamés par la Convention. Dans l'hypothèse où cette interprétation conforme ne serait pas possible, il incomberait au juge de prononcer une déclaration de non-conformité appelant en principe une modification du droit interne en vigueur. Seules les juridictions supérieures ont cependant le pouvoir d'une telle déclaration (outre la Chambre des Lords et la Commission judiciaire du Conseil privé, ce sont les Court of Appeal d'Angleterre et du Pays de Galles, celle d'Irlande du Nord, la Court of Session d'Ecosse et la Martial Appeal Court). La déclaration n'a pas pour effet d'écarter l'application de la norme interne incompatible mais de permettre au Gouvernement, puis au Parlement s'il y a lieu, de prendre les mesures nécessaires à sa mise en conformité. Le Human Rights Act, estime Jean-François Flauss « est une loi parlementaire très particulière, dès lors que de facto elle est revêtue d'une valeur supra-législative » <sup>(2)</sup>. La formulation paradoxale traduit l'ambiguïté de la situation, puisque comme le relève le même auteur, « le juge britannique ne dispose pas de la prérogative minimale générale reconnue au juge de l'exception d'inconstitutionnalité, à savoir de pouvoir prononcer l'inapplicabilité de la loi », ce qu'il attribue à l'« obsession de ménager, à tout le moins formellement,

la souveraineté du Parlement » <sup>(3)</sup>. Ainsi, selon Jack Beatson, la loi de 1998 « ne représente pas un rejet direct du modèle de constitution défini par A.V. Dicey qui a été dominant au sein du Royaume-Uni au cours des cent dernières années. Ce modèle rejette les garanties constitutionnelles et place le principe de la souveraineté du Parlement au sommet de la constitution britannique. Dans un sens, le modèle diceyen a proposé une constitution politique plutôt que juridique dès lors que la Convention et un auto-contrôle politique ont permis d'offrir une protection aux droits individuels » <sup>(4)</sup>. Mais cette conception ne fait cependant pas l'unanimité. En effet, d'autres auteurs n'ont pas hésité à évoquer une « révolution constitutionnelle ».

L'ensemble des réformes conduites par le gouvernement travailliste 1997 — le Human Right Act et la dévolution en particulier — aurait en effet introduit dans le droit public du Royaume Uni un corpus constitutionnel qui n'est pas exclusivement matériel mais présente désormais certaines des notes du constitutionnalisme fondé sur la hiérarchie des normes : « Pour la première fois, du moins depuis 1689, existe un volet de textes, votés en même temps, ayant pour objet d'établir une structure constitutionnelle (...). On est loin du moment où il serait opportun de codifier les réformes constitutionnelles dans un texte unique. Mais (...) il y aura un bloc de textes constitutionnels si importants que l'on peut contester l'idée que les principes fondamentaux de la Constitution britannique restent l'œuvre des juges ou des conventions. On pourrait dire que le moment d'une constitution écrite est en train de se réaliser » <sup>(5)</sup>.

Une partie de l'opposition torie s'est insurgée contre la perspective de ce processus insidieux. Durant la campagne électorale de 2005, le leader d'alors, Michael Howard, annonça une révision, voire une abrogation du Human Rights Act s'il était élu, arguant que les droits des détenus sont privilégiés par rapport à ceux de leurs victimes. Dès son élection comme nouveau leader, David Cameron reprit le flambeau de cette contestation. En juin 2006, dans un discours au Center for Policy Studies, suivi d'une interview à la BBC, David Cameron déclara que l'acte compromet la lutte contre la criminalité et le terrorisme. Affirmant qu'il n'avait nullement l'intention de proposer un retrait de la Grande-Bretagne par rapport à la Convention, ni d'empêcher les recours directs à la Cour européenne, il conclut néanmoins : « Pourquoi ne pas tenter d'élaborer notre propre bill des droits et des devoirs, définis de manière claire et précise, et de le passer en forme de loi ? ». Il suggérait aussi que ce Bill of Rights soit exempté des dispositifs des Parliament Acts. Les idées lancées par le leader conservateur ont rencontré l'adhésion d'une partie des médias et de la classe politique, obligeant le Gouvernement à réagir. Dans un premier temps, celui-ci dit accepter la perspective d'amender le Human Rights Act, de le « resserrer ».

### *Projets et perspectives*

Ensuite sont apparues des hésitations entre cette solution et l'adoption d'une nouvelle législation parallèle à la première, mais qui ne se substituerait pas à elle. Ainsi, en marge d'un projet plus large de réforme constitutionnelle, le Lord chancelier, Jack Straw, devait lancer une campagne à propos de l'adoption d'une déclaration britannique des droits et devoirs, dès le mois de janvier 2008.

La commission parlementaire mixte pour les droits de l'homme s'est déclarée favorable à l'adoption d'une nouvelle déclaration et a suggéré quelques pistes pour guider le Gouvernement dans l'élaboration de ce projet.

La commission a regretté tout d'abord l'absence de clarté des motivations du Gouvernement pour adopter une telle déclaration. Il semblerait, en effet, que l'adoption d'un Bill of Rights vise à réduire le niveau de protection de certains droits et libertés accordés par le Human Rights Act dans des affaires où les juridictions ont compromis la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de terrorisme. La nouvelle déclaration de droits devrait permettre d'accorder « une priorité appropriée » à la protection de la sécurité du public lorsqu'elle doit être conciliée avec les droits de l'homme.

En revanche, le Joint Committee on Human Rights accueillait favorablement les nouveaux droits, plus « modernes » que ceux reconnus par la Convention EDH, qui seraient contenus dans la nouvelle déclaration. Elle a suggéré la consécration de droits économiques et sociaux en matière de santé, d'éducation et de logement ainsi que des droits en matière d'environnement. Elle a admis qu'il est difficile de rendre ces droits directement applicables devant les juridictions et que le Gouvernement et le Parlement, qui ont davantage d'expertise et d'autorité en ce domaine, conservent leur responsabilité en matière de politique économique et sociale.

Les cours et tribunaux ne pourraient être saisis directement par les particuliers mais il leur reviendrait de contrôler que les mesures prises par le Gouvernement correspondent aux responsabilités qui lui incombent dans les matières précitées.

Le rapport de la commission mixte a envisagé également l'inclusion de droits et de valeurs représentatifs de la société britannique. Les valeurs pourraient être contenues dans un préambule marquant l'attachement des britanniques à la *rule of law*, à la liberté, à la démocratie, à la justice et aux devoirs civiques. Ce préambule pourrait avoir une portée interprétative.

S'agissant des mécanismes de protection garantissant les droits reconnus dans cette déclaration, la commission parlementaire mixte pour les droits de l'homme est défavorable à l'annulation juridictionnelle des lois, car celle-ci va à l'encontre de la tradition de « démocratie parlementaire britannique ». Elle opte pour un système de protection des droits de l'homme parlementaire sur le modèle du Human Rights Act en reconnaissant une obligation d'interprétation conforme des lois par rapport à la déclaration de droits. Ce mécanisme devrait protéger les droits et libertés contre une abrogation implicite, mais laisser le parlement libre de légiférer de façon incompatible avec les droits et libertés si telle est son intention explicite. Par ailleurs, les cours devraient pouvoir effectuer une déclaration d'incompatibilité qui obligerait le Gouvernement à apporter une correction dans un laps de temps défini et à organiser un débat sur la réponse apportée afin de permettre un contrôle parlementaire sur celle-ci <sup>(6)</sup>.

### *Escalade électoraliste*

Les propositions du Gouvernement se sont heurtées à une critique radicale de la part de l'opposition conservatrice. Dans une déclaration en date du 8 décembre 2008, David Cameron a promis de « ramener les juges au sens commun » et qualifié le projet gouvernemental de « charte du voyou » (*villains charter*). Il a réitéré que, son parti au pouvoir, il abrogerait le Human Rights Act pour le remplacer par un British Bill of Rights qui préciserait notamment les possibilités des juges dans l'application de la législation antiterroriste.

Pour appuyer son propos, le leader conservateur a déclaré qu'il entendait bien restaurer la suprématie de Westminster à l'égard des règles imposées par l'Europe, ajoutant que cette question serait au centre de la prochaine campagne pour les élections générales <sup>(7)</sup>.

David Cameron a repris ce thème à l'occasion de plusieurs déclarations ultérieures (communication écrite à la Convention on modern liberties le 28 février 2009 <sup>(8)</sup>). Cette constance suscite évidemment l'irritation des milieux europhiles et progressistes qui critiquent tout autant d'ailleurs le projet alternatif du ministre de la Justice relatif à un Bill of Rights and responsibilities. Le paradoxe est que la démarche du leader est perçue avec scepticisme chez certains conservateurs. Un candidat (Jesse Norman) et un journaliste conservateurs (Peter Osborne) ont dit leur appréhension que l'abrogation du Human Rights Act produise un effet indésirable en déportant les justiciables des cours britanniques vers le juge européen. Selon eux, du fait de son mécanisme si particulier de contrôle qui ménage le dogme politique de la souveraineté du Parlement, le British Bill of Rights devrait être considéré comme un texte « délicieusement conservateur » (*exquisitely conservative document*) <sup>(9)</sup>.

### Notes :

(1) J. Bell, «La révolution constitutionnelle au Royaume-Uni» : RDP 2000, p. 427-31.

(2) «Human Rights Act 1998 : Kaléidoscope» : RFDC 2001, p. 695.

(3) Ibid, p. 701.

(4) «Le Royaume-Uni et la nouvelle déclaration des droits» : RFDC 2001, p. 688 (c'est nous qui soulignons).

(5) J. Bell, art. préc., p. 432-433.

(6) A. Duffy, Chronique : RFDC, 2009.

(7) Daily Mail, 8 déc. 2008 (c'est nous qui soulignons).

(8) The Sun, 3 oct. 2009.

(9) The Guardian, Editorial, 5 oct. 2009.