

**Droit constitutionnel étranger
Royaume-Uni**

Revue Française de droit constitutionnel 2007/3 n° 71, pp. 623-637

Aurélie Duffy-Meunier

ATER, Université Paul Cézanne

**Membre de l'ILF-GERJC, Aix-Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays
Adour, CNRS, DICE, Aix-en-Provence**

Le dernier semestre de l'année 2006 a surtout été marqué par des évolutions institutionnelles importantes tant au niveau de l'organisation du Parlement de Westminster, et plus particulièrement de la Chambre des Lords, qu'au niveau de l'organisation de l'Etat avec l'adoption de nouvelles lois liées à la dévolution en Irlande du Nord et au Pays de Galles. En outre, si la jurisprudence a été assez riche dans le domaine des droits et libertés en confirmant, par exemple, certaines déclarations d'incompatibilité, la Commission parlementaire mixte pour les droits de l'homme a également contribué au respect des droits et libertés en publiant des rapports à l'intention du Parlement.

I. LES EVOLUTIONS ET LA PRATIQUE DES INSTITUTIONS

En premier lieu, l'organisation de la Chambre des Lords a été modifiée par le *Constitutional Reform Act 2005 (CRA)*. Grâce à cette loi, un *Lord Speaker*, président la Chambre des Lords a, pour la première fois, pu être élu (A). La question de la dévolution a été, en second lieu, remise à l'ordre du jour puisque ce processus a pu être consolidé et restauré au Pays de Galles et en Irlande du Nord (B). En dernier lieu, la pratique politique des institutions a connu certaines évolutions avec l'annonce par le Premier ministre Tony Blair qu'il quitterait sous peu ses fonctions (C).

A. La mise en place du *Lord Speaker* de la Chambre des Lords

Outre le transfert des fonctions judiciaires du Lord Chancelier au *Lord Chief Justice* au mois d'avril 2006¹, le *CRA* prévoyait que les fonctions législatives du Lord Chancelier qui présidait la Chambre des Lords devaient revenir à un *speaker*, élu par cette même Chambre². Cet aspect des réformes constitutionnelles s'est concrétisé au mois de juillet 2006 avec l'élection du *Lord Speaker* (1) qui se voit conféré de nouvelles fonctions (2).

1) L'élection du *Lord Speaker*

Avec le *CRA*, le *Lord Speaker* est désormais élu en son sein par les membres de la Chambre des Lords. Ce mode de désignation permet de garantir l'indépendance du titulaire de cette fonction puisque, contrairement au Lord Chancelier, il n'est plus désigné par le Gouvernement. Dans cette optique, il a, par ailleurs, été décidé que le candidat ne devrait pas être membre du Gouvernement ni avoir de fonctions judiciaires au sein de la Chambre des Lords. Le *Lord Speaker* sera élu pour 5 ans et ne pourra pas exercer plus de deux mandats. En

¹ A ce propos, cf. notre contribution, « Droit constitutionnel étranger : l'actualité constitutionnelle dans les pays de *common law* et de droit mixte : Royaume-Uni », *Chroniques, cette Revue*, 2007, n°70, pp. 343-354.

² Cf. la section 18 et l'annexe 6 du *Constitutional Reform Act 2005*.

pratique, les élections se sont déroulées au mois de juin 2006. A la date de clôture des candidatures, le 5 juin 2006, neuf candidats, pairs à vie, se sont présentés à cette élection³. Les candidats à la fonction de Lord Chancelier n'ont pas eu le droit de faire campagne et seul un discours électoral de soixante-quinze mots a pu être publié. Le vote a eu lieu le 28 juin 2006 selon un système de vote alternatif, un mode de scrutin à préférences multiples ordonnées selon lequel les électeurs classent les candidats par ordre de préférence. Les résultats⁴ ont été annoncés le 4 juillet 2006 et ont vu la victoire de la Baroness Hayman qui a remporté 263 voix sur 581 suffrages exprimés⁵ contre 236 pour son concurrent le plus proche, Lord Grenfeld.

2) Les fonctions du *Lord speaker*

L'élection du *Lord Speaker* constitue un changement majeur au niveau de l'organisation institutionnelle de la Chambre des Lords. En effet, le Président de la Chambre des Lords voit son statut revalorisé puisque cette fonction n'était qu'une attribution accessoire aux fonctions de Lords Chancelier que ce dernier n'exerçait, en outre, pas pleinement. Ainsi, le Lord Chancelier était présent à la Chambre des Lords une demi heure chaque jour au moment du *Question Time* et déléguait ensuite ses fonctions à un vice président, le *deputy speaker*.

Le *speaker* exerce ses principales fonctions⁶ au sein et hors de la Chambre des Lords. Au sein de la Chambre, il s'agit, pour l'essentiel, de présider les procédures et le Comité de l'ensemble de la Chambre (*Committee of the whole House*) et de rappeler certains conseil procéduraux au début de chaque séance. En dehors de la Chambre, le *Speaker* pourra sélectionner, de façon préliminaire, les questions d'intérêt général susceptibles d'être posées aux Ministres concernés (*Private Notice Questions*). Il pourra, par ailleurs, prendre des décisions liées à la *Sub judice rule*⁷ et décider si cette règle, qui interdit les débats portant sur des affaires qui sont en train d'être examinées par la justice, peut dans certains cas être levée. Enfin, le *Speaker* exerce également un rôle de porte parole apolitique de la Chambre des Lords et est chargé de la représenter au Royaume-Uni et à l'étranger. D'ailleurs, l'actuelle *Lord Speaker*, la Baroness Hayman, accorde une grande importance à cette fonction de représentation de la Chambre des Lords afin d'informer le public du rôle de la Chambre Haute britannique.

Toutefois, le *Lord Speaker* dispose d'une autorité moindre que celle de son homologue à la Chambre des Communes. Cela résulte du fait que la Chambre des Lords fonctionne sur la base d'un principe d'autorégulation. Aussi, le *Lord Speaker* n'a pas le pouvoir d'agir sans le consentement de la Chambre contrairement au *Speaker* de la Chambre des Communes. En effet, ses fonctions sont essentiellement celles d'assistance de la Chambre et non de sa réglementation. Ainsi, il ne peut ordonner aux membres de la Chambre des Lords de décider d'un point donné, de prendre la parole et il ne peut pas non plus sélectionner les amendements proposés. Pour finir, le *Lord Speaker* se doit d'être politiquement impartial et est donc tenu d'abandonner toute affiliation partisane lors des nominations qu'il doit effectuer et de s'abstenir de toute activité politique, y compris de voter à la Chambre des Lords.

³ Trois d'entre eux étaient conservateurs (Lord Elton, Baroness Fookes, Viscount Ullswater), deux autres travaillistes (Baroness Hayman, Lord Richard), un démocrate libéral (Lord Redesdale), deux pairs « *cross-bencher* » (Lord Boston of Faversham, Countess of Mar) et un non affilié (Lord Grenfell).

⁴ A ce propos, cf. le document relatif aux résultats des élections disponible sur le site : http://www.parliament.uk/about_lords/lord_speaker/election2006.cfm.

⁵ Parmi les 701 membres de la Chambre des Lords ayant le droit de vote.

⁶ A propos des fonctions du *Lord Speaker*, cf. l'annexe 6 du *Constitutional Reform Act* et la déclaration adoptée par la Chambre des Lords à propos du rôle du *Speaker* transmise aux membres de la Chambre le 11 mai 2006 disponible sur le site : http://www.parliament.uk/about_lords/lord_speaker/election2006.cfm.

⁷ Ce pouvoir appartenait auparavant au *Leader* de la Chambre des Lords.

B. La dévolution

L'année 2006 a été marquée par deux lois importantes concernant la dévolution au Pays de Galles (1) et en Irlande du Nord (2).

1) Le *Government of Wales Act 2006*

Le processus de dévolution entrepris lors du premier mandat de Tony Blair en 1997 a connu une nouvelle avancée au Pays de Galles et en Irlande. Si à cette époque le *Scotland Act 1998* et le *Northern Ireland Act 1998* ont réalisé une délégation de compétence législative du Parlement de Westminster au Parlement écossais et à l'Assemblée nord-irlandaise, contribuant par là même à un processus de dévolution législative, le *Government of Wales Act 1998* n'était pas allé aussi loin puisqu'il n'instaurait pas d'Assemblée dotée d'une compétence législative. En effet, le modèle de dévolution galloise réalisé par le *Government of Wales Act 1998* a créé une Assemblée, composée de 60 membres, qui, contrairement au type de dévolution nord-irlandaise ou écossaise, ne s'est vue conférée qu'une compétence essentiellement administrative et consultative⁸. En effet, le Parlement de Westminster a continué à légiférer pour le Pays de Galles. L'Assemblée galloise ne pouvait pas adopter de législations primaires, mais ne disposait que d'un pouvoir réglementaire d'application des lois à travers l'adoption de législations secondaires ou déléguées. Ces compétences dévolues étaient ainsi exercées par le biais d'un « modèle institutionnel hybride »⁹. L'Assemblée, qui fonctionnait selon un système de comités comparable au système des collectivités locales, devait élire un Premier Secrétaire président un comité exécutif composé de neuf membres au maximum. Au système de comités s'ajoutait donc une volonté de conférer un certain pouvoir au comité exécutif ainsi qu'à son Premier secrétaire.

Cette configuration institutionnelle a récemment été remodelée avec l'adoption du *Government of Wales Act 2006* qui a reçu l'assentiment royal le 25 juillet 2006. Cette loi a été élaborée après le Rapport de la Commission Richard¹⁰ qui recommandait de faire évoluer les institutions galloises vers une Assemblée Nationale disposant de pouvoirs législatifs comparables à ceux du modèle de dévolution écossaise. Cependant, le *Government of Wales Act 2006* ne va pas aussi loin que ce préconisait la Commission. Pour autant, cette loi met en place une nouvelle organisation des pouvoirs au Pays de Galles (a) qui reste marquée par le rôle institutionnel toujours important du Secrétaire d'Etat pour le Pays de Galles (b)

a) Une nouvelle organisation des pouvoirs

La loi de 2006 a mis en place des pouvoirs exécutif et législatif bien distincts à travers le Gouvernement de l'Assemblée Galloise (1) et l'Assemblée Nationale du Pays de Galles (2).

i. Le Gouvernement de l'Assemblée Galloise

La loi sur le Pays de Galles a instauré un nouveau pouvoir exécutif au Pays de Galles qui reprend les fonctions exécutives de l'ancienne Assemblée¹¹. Ce faisant, cette loi renforce le processus de dévolution et consacre en l'institutionnalisant et en la consolidant la pratique institutionnelle qui avait conduit à une « dissociation plus marquée du comité exécutif et de

⁸ A ce propos, cf. J. BELL, « La révolution constitutionnelle au Royaume-Uni », *RDP*, n° 2, 2000, p. 426.

⁹ C. DAVISON, « La dévolution au Pays de Galles : état des lieux et perspectives », *RDP*, n° 3, 2005, p. 741.

¹⁰ *Report of the Richard Commission, Commission on the Powers of the Electoral Arrangement of the National Assembly for Wales*, 31 mars 2004, disponible sur le site, www.richardcommission.gov.uk.

¹¹ Cf. Section 1 à 44 du *Government of Wales Act 2006*.

l'Assemblée »¹² et à une évolution « politique » de cette dévolution initialement « administrative ». En effet, un déséquilibre entre le pouvoir exécutif et législatif, à l'origine liés, est progressivement apparu en faveur du Comité exécutif et au détriment de l'Assemblée¹³. En fait, le *Government of Wales Act 2006* a renforcé la séparation des pouvoirs puisque le pouvoir exécutif n'est désormais plus assuré par un simple comité de l'Assemblée galloise, mais par un organe indépendant. Le Gouvernement doit être constitué dans les 28 jours qui suivent l'élection de l'Assemblée galloise. Cette dernière est chargée de désigner un candidat pour exercer la fonction de Premier ministre, qui sera formellement nommé par la Reine. En outre, le Gouvernement est composé de Ministres et de Ministres-adjoints (*Deputy Ministers*) gallois, qui sont désignés par le Premier ministre avec l'approbation de la Reine. Un Conseiller Général (*Counsel General*)¹⁴ qui est le Conseiller juridique en Chef du Gouvernement de l'Assemblée Nationale du Pays de Galles est également membre du Gouvernement après avoir été nommé par la reine à la suite d'une désignation par le Premier ministre avec l'accord de l'Assemblée. Par ailleurs, le Gouvernement a pour fonction de prendre des décisions afin de développer et de mettre en œuvre sa politique, d'adopter des législations subordonnées, une compétence qui appartenait à l'ancienne Assemblée, et de proposer des Mesures d'Assemblée.

ii. L'Assemblée nationale du Pays de Galles

Les principales modifications liées à l'Assemblée nationale du Pays de Galles concernent, d'une part, ses fonctions et, d'autre part, ses compétences normatives. S'agissant de ses attributions, l'Assemblée Nationale du Pays de Galles est désormais chargée d'approuver le budget proposé par le Gouvernement gallois pour la mise en œuvre de son programme et de contrôler les décisions et la politique des Ministres gallois. Elle peut, à ce titre, adopter une motion de censure constructive qui ne pourra être mise en œuvre que si un successeur du Premier ministre dispose du soutien de la majorité de l'Assemblée.

En ce qui concerne, ses compétences normatives, l'Assemblée a vu ses attributions modifiées puisque la loi prévoit un transfert progressif de compétences législatives qui sera, à terme, validé par un référendum¹⁵. En effet, en plus de l'examen et de l'approbation de certaines législations déléguées, l'Assemblée disposera de nouveaux pouvoirs normatifs à l'issue d'un processus en trois étapes¹⁶.

Dans un premier temps, le Livre Blanc suggère une nouvelle « approche plus cohérente » dans la rédaction des lois par le Parlement de Westminster et propose de conférer des pouvoirs plus « larges et permissifs » à l'Assemblée galloise¹⁷. Cette étape constitue une transition avant que cette Assemblée n'acquiert des pouvoirs législatifs plus importants.

En effet, la loi prévoit, dans un second temps, que l'Assemblée Nationale du Pays de Galles adopte ses propres législations dans des domaines dévolus, comme l'éducation, la santé, les services sociaux ou les questions locales par le biais d'une nouvelle catégorie d'actes, les Mesures d'Assemblée (*Measures of the National Assembly for Wales*). Ces mesures permettent à l'Assemblée de « prendre toute disposition qui pourrait être réalisée par une loi »¹⁸ afin

¹² C. DAVIDSON, « La dévolution au Pays de Galles : état des lieux et perspectives », *op. cit.*, p. 748.

¹³ D'ailleurs, la pratique a, par la suite, montré une évolution dans la dénomination des organes puisque le comité exécutif s'est ensuite dénommé « cabinet », le Premier secrétaire « Premier Ministre » et les secrétaires « ministres ». A ce propos, cf. C. DAVIDSON, « La dévolution au Pays de Galles : état des lieux et perspectives », *op. cit.*, p. 747.

¹⁴ Ce poste est comparable à celui d'*Attorney-General* du Gouvernement au niveau national.

¹⁵ Section 103 du *Government of Wales Act 2006*.

¹⁶ A ce sujet, cf. A. TRENCH, « The Government of Wales Act 2006 : The next steps on devolution for Wales », *PL*, 2006, pp. 687-696.

¹⁷ *White Paper, Better Governance for Wales*, 15 June 2005, Cm 6582, § 3.12.

¹⁸ Section 94(1) *Government of Wales Act 2006*.

notamment d'accélérer l'adoption de lois destinées au Pays de Galles car elles occupent peu de place dans le calendrier législatif du Parlement de Westminster. Ces actes confèrent ainsi à l'Assemblée le droit d'adopter des mesures à propos de certaines « questions » appartenant à l'un des « domaines » prévus par le *Government of Wales Act 2006*¹⁹. Les Mesures d'Assemblée peuvent être proposées par les membres de l'Assemblée Nationale du Pays de Galles ainsi que par les Ministres gallois, mais il est probable que ces derniers proposeront la majorité des Mesures. Ceci dit, bien que le *Government of Wales Act 2006* pose le principe d'une attribution de compétences législatives, il ne lui donne pas, en soi, plein effet puisque ce transfert reste à la discrétion du Parlement de Westminster. En fait, la loi de 2006 n'attribue directement à l'Assemblée que des pouvoirs liés à ses procédures internes et à ses travaux²⁰. Aussi, pour que les Mesures d'Assemblées soient adoptées, l'Assemblée doit obtenir une autorisation accordée, au cas par cas, par le Parlement de Westminster par le biais d'une loi ou par la voie d'ordonnances en Conseil (*orders in council*)²¹. Ces ordonnances seront débattues par le Parlement de Westminster qui examinera non seulement le principe du transfert de certains pouvoirs à l'Assemblée galloise dans tel ou tel domaine, mais qui examinera également les propositions de Mesures d'Assemblée indiquant la façon dont le Gouvernement de l'Assemblée Galloise envisage d'utiliser la Mesure proposée²². Cet élément peut être critiqué puisque ce contrôle risque de provoquer une confusion entre la « question constitutionnelle »²³ liée au transfert de compétences législatives à l'Assemblée avec la question « politique »²⁴ portant sur le projet proposée par le Gouvernement de l'Assemblée du Pays de Galles. En fait, il apparaît que l'Assemblée est responsable de sa politique non seulement devant ses électeurs, mais également devant le Parlement de Westminster²⁵.

A vrai dire, les compétences législatives de l'Assemblée entreront effectivement en vigueur lorsque, dans un troisième et dernier temps, un référendum sera organisé. Ce référendum devra être proposé au Secrétaire d'Etat pour le Pays de Galles par l'Assemblée nationale galloise. La résolution à l'origine d'une telle demande doit être adoptée par l'Assemblée Nationale du Pays de Galles à la majorité des deux tiers après avoir été proposée par le Premier ministre ou un autre Ministre Gallois. La résolution doit, en outre, être approuvée par les deux Chambres du Parlement de Westminster²⁶. Dès lors, si le processus de dévolution présente un nouvel élan au Pays de Galles, ces procédures constituent un frein à cette nouvelle transition et révèlent la forme ambiguë et non achevée de la dévolution galloise. Un tel référendum, qui constitue l'aboutissement de l'attribution des compétences législatives, devra en effet disposer d'un soutien important aussi bien à Cardiff qu'à Westminster. Quoiqu'il en soit, ces pouvoirs législatifs ne seront pas aussi étendus que ceux dont est doté le Parlement écossais puisque le Pays de Galles, contrairement à l'Ecosse, reste dans la compétence juridictionnelle de l'Angleterre étant donné qu'il ne dispose pas d'un système juridique distinct en matière civile ou criminelle. L'ampleur de la réforme institutionnelle au Pays de Galles doit donc être nuancée en attendant les évolutions à venir, d'autant plus que la loi laisse persister un lien étroit entre les institutions galloises et Westminster à travers le Secrétaire d'Etat pour le Pays de Galles.

¹⁹ Annexe 2 du *Government of Wales Act 2006*.

²⁰ Annexe 5 du *Government of Wales Act 2006*.

²¹ Ce sont, plus précisément des « *Legislative Competence Orders* » prises en vertu de la Section 92 du *Government of Wales Act 2006*.

²² *Select Committee on the Constitution, Government of Wales Bill ; Report with Evidence*, Appendix 3.

²³ A. TRENCH, « The Government of Wales Act 2006 : The next steps on devolution for Wales », *op. cit.*, p. 691

²⁴ *ibid.*

²⁵ En ce sens, cf. A. TRENCH, « The Government of Wales Act 2006 : The next steps on devolution for Wales », *op. cit.*, p. 691

²⁶ Section 102-103 *Government of Wales Act 2006*.

b) Le maintien d'une relation étroite entre le Pays de Galles et Westminster.

Malgré les perspectives qui se profilent pour le Pays de Galles, il subsiste toujours des liens étroits avec Westminster puisque le Secrétaire d'Etat pour le Pays de Galles continue à jouer un rôle important de liaison entre le Gouvernement britannique et le Pays de Galles. *Le Government of Wales Act 2006* préserve le rôle essentiel du Secrétaire d'Etat, ce qui différencie notamment le processus de dévolution pour le pays de Galles de celui de l'Ecosse²⁷.

Le Secrétaire d'Etat pour le Pays de Galles dispose de nombreuses prérogatives. Outre la possibilité d'assister aux séances de l'Assemblée²⁸, le Secrétaire l'Etat pour le pays de Galles fixe la date de la première élection de l'Assemblée, peut décider de modifier les dates des élections législatives ordinaires et prévoir les dates d'élections extraordinaires suivantes²⁹. Il est également compétent pour décider si une demande de pouvoir législatif venant de l'Assemblée galloise doit ou non être soumise au Parlement³⁰. Cela signifie donc que pour pouvoir adopter une Mesure d'Assemblée, il faut non seulement l'approbation du Parlement par le biais d'une ordonnance en Conseil ou d'une loi mais aussi l'approbation préalable du Secrétaire d'Etat. Pour finir, le Secrétaire d'Etat pour le Pays de Galles dispose aussi du pouvoir de décision concernant le référendum nécessaire au transfert de fonctions législatives puisqu'il devra en fixer la date après que l'Assemblée nationale du Pays de Galles en ait fait la demande.

En définitive, ces changements institutionnels ne seront effectifs qu'à la suite de la désignation du Premier ministre après les élections de l'Assemblée le 3 mai 2007. Si l'évolution institutionnelle proposée par la loi pour pays de Galles laisse augurer une nouvelle forme de dévolution elle reste néanmoins, sur certains points, en deçà de l'autonomie conférée par la dévolution écossaise³¹.

2) Le Northern Ireland Act (Saint Andrews Agreement) 2006

Après les élections de 1997, le Gouvernement Blair avait, grâce à l'accord du vendredi saint et l'adoption du *Northern Ireland Act 1998*³² réalisé un renouvellement institutionnel en Irlande du Nord en mettant en place une nouvelle Assemblée élue au scrutin proportionnel et un Comité Exécutif composé d'un Premier Ministre et de Ministres. Compte tenu du contexte nord-irlandais, la dévolution réalisée par la loi de 1998 a été suspendue par le *Northern Ireland Act 2000* qui a attribué les pouvoirs exécutif et législatif au Secrétaire d'état pour l'Irlande du Nord. Cherchant à restaurer le Gouvernement dévolu, le *Northern Ireland Act 2006* a rappelé les membres de l'Assemblée afin de permettre la désignation d'un Premier Ministre, d'un Vice-Premier Ministre et des membres du pouvoir exécutif avant le 25 novembre 2006. Le 22 mai 2006, Ian Paisley, leader protestant du parti unioniste, a refusé d'être nommé Premier ministre. Quoiqu'il en soit, le *Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006* qui est entrée en vigueur le 22 novembre 2006, a rapidement abrogé la précédente loi et a dissout l'Assemblée restaurée par le *Northern Ireland Act 2006*. Cette loi, basée sur l'accord de Saint Andrews, qui a été adopté le 13 octobre 2006 sous l'égide des Premiers ministres britannique et nord-irlandais, prévoit un calendrier afin de rétablir l'exercice du pouvoir en Irlande du Nord en

²⁷ En ce sens, A. TRENCH, « The Government of Wales Act 2006 : The next steps on devolution for Wales », *op. cit.*, p. 694.

²⁸ Section 32 du *Government of Wales Act 2006*. Cette faculté appartient également à d'autres membres du Gouvernement. Ce qui laisse persister la tutelle de Westminster sur l'Assemblée du Pays de Galles, y compris lorsque celle-ci pourra se voir conférer un pouvoir législatif plein et entier.

²⁹ Sous réserve des conditions prévues par la sections 4 et 5 du *Government of Wales Act 2006*.

³⁰ Section 95 du *Government of Wales Act 2006*.

³¹ A ce propos, cf. A. TRENCH, « The Government of Wales Act 2006 : The next steps on devolution for Wales », *op. cit.*, pp. 687-696.

³² A ce propos, cf. J. BELL, « La révolution constitutionnelle au Royaume-Uni », *RDP, op. cit.*, pp. 419-423.

restaurant l'Assemblée nord-irlandaise et les institutions dévolues. Une « Assemblée provisoire » est prévue pour prendre part à la préparation et à la restauration du gouvernement dévolu en Irlande du Nord. D'après cet accord, les membres de l'Assemblée précédente restent membres de l'Assemblée de transition qui s'est réunie pour la première fois le 24 novembre 2006 afin de nommer le Premier Ministre et le Vice-Premier Ministre. Après que l'Assemblée ait été ajournée en raison d'un projet d'attentat, Ian Paisley a déclaré qu'il accepterait d'être Premier ministre alors que Gerry Adams, son adversaire politique à la tête du Sinn Féin, avait déjà désigné Martin McGuinness pour le Poste de Vice Premier ministre.

C. La pratique politique des institutions

Du point de vue politique, le dernier semestre de l'année 2006 a vu la dernière participation de Tony Blairs à l'un des temps forts qui marquent la pratique institutionnelle britannique : le discours du trône. Après avoir annoncé son départ de la fonction de Premier ministre, Tony Blair a rédigé son dixième et dernier discours du trône.

L'annonce par Tony Blair qu'il quittera ses fonctions résulte d'une usure du pouvoir progressive provenant des difficultés politiques auxquelles il a dû faire face, notamment celle de mener à bien la loi sur la réforme de l'éducation, l'échec qu'il a essuyé lors de la session parlementaire précédente à propos du *Terrorism Act 2006*³³ ou encore la réticence avec laquelle a été adopté l'*Identity Card Act 2006*. Ces éléments ont contribué à le fragiliser dans ses fonctions d'autant que cette remise en cause a même eu lieu au sein de son propre parti notamment par les supporter de son futur successeur, Gordon Brown le Ministre des finances depuis 10 ans. Dans ce contexte, Tony Blair a annoncé, le 7 septembre 2006, que le Congrès du parti Travailleuse qui s'est ouvert à Manchester le 24 septembre 2006 serait son dernier Congrès en tant que chef du parti et qu'il quitterait ses fonctions dans l'année sans pour autant préciser la date exacte à laquelle il céderait sa place. Si le doute persiste sur le moment de passation de pouvoir, l'identité de son successeur n'est pas un mystère. En effet, Gordon Brown avec lequel Tony Blair se serait entendu sur un partage des pouvoirs avant les élections de 1997, est annoncé comme son probable successeur. Ce dernier aura comme mission principale de renforcer ou, au moins, de préserver la majorité au sein de la Chambre des Communes aux prochaines élections générales qui auront lieu en 2009 au plus tard.

C'est dans un tel contexte que la Reine a présenté le programme du Gouvernement travailliste pour la session parlementaire 2006/2007 le 15 novembre dernier. Contrairement aux discours précédents, le discours du trône n'a pas ouvert de grands chantiers de réformes et doit être appréhendé comme un discours de transition révélant une session parlementaire marquée par la passation de pouvoir. Ce discours, centré sur des questions de sécurité, prévoit le renforcement des mesures de lutte contre le terrorisme à la suite notamment des attentats du 7 juillet 2005. En effet, « une action renforcée pour maintenir des communautés fortes et en sécurité et pour répondre à la menace terroriste » est placée au « cœur » du programme gouvernemental. Le discours, qui comptait une trentaine de propositions de loi, a également mis l'accent sur le renforcement des pouvoirs de police, sur le développement de la controversée carte d'identité biométrique, sur la nécessité d'un contrôle accru aux frontières pour lutter contre l'immigration illégale et sur un allègement des procédures destinées à expulser les étrangers coupables de délits. Toujours est-il que le discours ne met pas véritablement en évidence certaines réformes institutionnelles d'importances pourtant programmées pour cette session, comme par exemple la réforme liée aux modalités de désignation des membres de la Chambre des Lords. En définitive, le programme présenté par la reine dans le discours du trône reste un programme marquant le passage de l'ère Blair à l'ère probable de Gordon Brown.

³³ A ce propos, cf. notre contribution, « Droit constitutionnel étranger : l'actualité constitutionnelle dans les pays de *common law* et de droit mixte : Royaume-Uni », *Chroniques, cette Revue, op. cit.*, pp. 343-354.

II. LA PROTECTION DES DROITS ET LIBERTES

Si l'on peut relever plusieurs affaires importantes liées à la question de la protection des droits et libertés, les juridictions n'ont pas été seules à veiller au respect des droits garantis par le *Human Rights Act 1998* (A). La Commission parlementaire mixte pour les droits de l'homme a, en effet, rendu certains rapports dans lesquels elle dénonce la contrariété de certaines dispositions législatives avec les droits et libertés (B).

A. La garantie juridictionnelle des droits et libertés sur le fondement du *Human Rights Act 1998*

La protection des droits et libertés a été assurée par les juridictions britanniques qui mettent en œuvre le *HRA* par l'examen de demandes de déclarations d'incompatibilité (1) ainsi que par certaines décisions importantes de la Chambre des Lords (2).

1) Les déclarations d'incompatibilité

Si la Cour d'appel et la *High Court* ont refusé de prononcer des déclarations d'incompatibilités à propos de la protection de droits procéduraux dans le cadre de législations anti-terroristes, du droit au respect de la vie privée ou du droit au mariage, la Chambre des Lords a, quant à elle, prononcé une déclaration d'incompatibilité au sujet de la garantie du droit à la liberté dans le domaine des libérations conditionnelles.

La Cour d'appel a dû se prononcer, le 1^{er} août 2006, sur les affaires concernant les déclarations d'incompatibilité portant sur les procédures liées aux ordonnances de contrôle qui avaient été examinées par la *High Court* au mois d'avril³⁴ et de juin³⁵ 2006. La Cour d'appel³⁶ a, tout d'abord, renversé la déclaration d'incompatibilité prononcée par la *High Court* le 12 avril 2006. Cette dernière avait jugé que la procédure de contrôle juridictionnel des ordonnances de contrôle prévue par la section 3 du *Prevention of Terrorism Act 2005 (PTA)* était contraire à l'article 6(1) CEDH car elle ne permettait pas une audience équitable en raison de l'absence de contrôle juridictionnel approfondi. Contrairement à la solution adoptée par la *High Court*, la Cour d'appel a considéré que les sections 3(1) et 22(2) du *Prevention of Terrorism Act 2005* pouvaient être interprétées de façon à permettre aux Cours de mener un contrôle de la décision du Ministre de l'intérieur satisfaisant aux exigences de l'article 6(1) CEDH. Selon la Cour d'appel, le Ministre de l'Intérieur doit avoir des raisons suffisantes pour suspecter qu'une personne est impliquée dans des activités liées au terrorisme et doit veiller à la nécessité de prendre une telle ordonnance. En contrôlant ces deux exigences la Cour pouvait alors examiner de façon approfondie chacune des obligations imposées par une ordonnance de contrôle. Par ailleurs, elle a considéré que bien que le contrôle juridictionnel des ordonnances de contrôle puisse être exercé sur le fondement de preuves non communiquées à l'intéressé, les garanties mises en place par le *PTA*, de par le recours à un avocat spécialisé, étaient suffisantes car elles étaient justifiées par des considérations de sécurité nationale liées à la lutte contre le terrorisme³⁷.

³⁴ *Secretary of State v. MB* [2006] EWHC 1000 (Admin).

³⁵ *Secretary of State for the Home Department v. JJ ; KK ; GG ; HH ; NN ; LL* [2006] EWHC 1623.

³⁶ *Secretary of State for the Home Department v. MB* [2006] EWCA Civ 1140.

³⁷ *Ibid.* §§ 84-86.

Cependant, le même jour, la Cour d'appel³⁸ a confirmé la décision du 28 juin 2006 de la *High Court*³⁹, qui avait annulé des ordonnances de contrôle non dérogatoires qui imposaient une assignation à résidence. Ces ordonnances auraient dû, selon la *High Court*, nécessiter une dérogation à l'article 5 CEDH en raison de l'atteinte qu'elles portaient à la liberté d'aller et de venir. La Cour d'appel a confirmé cette solution car l'intensité de la restriction à la liberté de déplacement des requérants était telle que les ordonnances de contrôle étaient à l'origine non pas d'une restriction, mais d'une véritable privation de liberté contraire à l'article 5 CEDH. Cette mesure ne pouvait donc être prise qu'en présence d'une dérogation à l'article 5 CEDH par un tribunal, et non le Ministre de l'Intérieur, sur le fondement de la section 4 du *PTA*. Ces deux décisions ont fait l'objet d'un appel devant la Chambre des Lords.

Dans un tout autre domaine, celui de la vie privée, la Cour d'appel a refusé de prononcer une déclaration d'incompatibilité de certaines dispositions du *Sexual Offence Act* portant sur la signalisation de personnes condamnées pour des délits sexuels avec les articles 8 et 14 CEDH⁴⁰. En effet, le requérant avait été condamné pour avoir importé des photographies indécentes d'enfants. La Cour d'appel a considéré que l'objet de cette exigence de signalisation était d'assurer aux enfants, de n'importe quel pays du monde, une protection contre l'exploitation sexuelle. L'interférence avec les dispositions en cause n'était par conséquent pas disproportionnée.

Par ailleurs, s'agissant du droit au mariage, nous avons pu voir⁴¹ que la *High Court* avait considéré que le régime de certificat d'approbation de mariage prévu par la section 19 de l'*Asylum and Immigration (Treatment of Claimants etc) Act 2004* et dont l'objet est de contrôler les mariages blancs était contraire aux articles 12 et 14 CEDH. Cependant la *High Court* avait laissé entendre que cette déclaration d'incompatibilité ne s'appliquait pas aux affaires impliquant des immigrants illégaux. La *High Court*⁴² s'est prononcée sur cet aspect plus particulier en jugeant que le caractère illégal de l'entrée d'une personne sur le territoire britannique pouvait être pris en compte lorsqu'il s'agit de déterminer l'existence et l'étendue d'un droit conventionnel. Ainsi, elle a estimé qu'une politique qui interdit aux immigrants illégaux d'obtenir des certificats d'approbation de mariage était « rationnellement connectée » à la politique de contrôle d'immigration et, qu'à défaut, autoriser l'octroi d'un tel certificat serait injuste pour les immigrants légaux. Le refus d'accorder un certificat d'approbation de mariage ne méconnaît donc pas les articles 12 et 14 CEDH. La Cour a donc refusé de prononcer une déclaration d'incompatibilité.

En revanche, le 13 décembre 2006 la Chambre des Lords⁴³ a prononcé une déclaration d'incompatibilité lors de l'examen d'un appel conjoint de trois requérants contestant un régime de libération anticipée prévu par le *Criminal Justice Act 1991*. Les deux premiers requérants contestaient le refus de libération conditionnelle du Ministre de l'intérieur sur le fondement des articles 5 CEDH et 14 de la CEDH. Ils estimaient qu'ils avaient été victime d'une discrimination fondée sur leurs origines nationales car les sections 46(1) et 50(2) du *Criminal Justice Act 1991*⁴⁴, donnent au Ministre de l'Intérieur et non au *Parole Board* le pouvoir d'accorder une libération anticipée lorsque des prisonniers détenus pour une longue durée font l'objet

³⁸ *Secretary of State for the Home Department v. JJ ; KK ; GG ; HH ; NN ; LL* [2006] EWCA Civ 1141.

³⁹ *Secretary of State for the Home Department v. JJ ; KK ; GG ; HH ; NN ; LL* [2006] EWHC 1623.

⁴⁰ *Forbes v. Secretary of State for the Home Department* [2006] EWCA Civ. 962.

⁴¹ Cf. notre contribution, « Droit constitutionnel étranger : l'actualité constitutionnelle dans les pays de common law et de droit mixte ; Royaume-Uni », *Chroniques, cette Revue, op. cit.*, pp. 343-354.

⁴² *R (on the application of Baijai) v. Secretary of State for the Home Department (No 2)* [2006] EWHC 1454 ; [2006] 4 All ER 555.

⁴³ *R (on the application of Clift) v. Secretary of State for the Home Department ; Secretary of State for the Home Department v. Hindawi and another ; Secretary of State for the Home Department v. Hindawi and another (Conjoined Appeals)* [2006] UKHL 54

⁴⁴ Cette loi a été abrogée mais continue à s'appliquer aux individus condamnés avant le 4 avril 2005.

d'ordonnances d'expulsion. Ces deux requérants avaient été traités différemment des autres prisonniers qui font l'objet d'une décision du *Parole Board* et non du Ministre de l'Intérieur. La Chambre des Lords a d'abord constaté que les sections 46(1) et 50(2) du *Criminal Justice Act* ne pouvaient pas être lues de façon compatible avec les articles 5 et 14 CEDH, en vertu de la section 3 du *HRA*, car ces dispositions empêchaient les prisonniers susceptibles d'être expulsés de voir leur cas traité par le *Parole Board* contrairement aux autres prisonniers de longue durée. C'est pourquoi les Lords ont prononcé une déclaration d'incompatibilité de ces dispositions. La Chambre des Lords a cependant rejeté le recours du dernier requérant dans cette affaire, qui avait été condamné à plus de 15 ans d'emprisonnement et qui contestait le rejet par le Ministre de l'intérieur de la recommandation du *Parole Board* de le relâcher. Cette décision portait, selon lui, atteinte aux articles 5 et 14 CEDH dans la mesure où cette décision le privait d'un droit dont bénéficiaient les prisonniers purgeant une peine de moins de 15 ans, à savoir le droit d'être libéré sur simple recommandation du *Parole Board* sans intervention du Ministre de l'intérieur. En l'espèce, le fondement de la différence de traitement était donc la durée de détention. La Chambre des Lords a rejeté cet appel en rappelant, à travers l'opinion de Lords Bingham, que la Cour européenne ne reconnaît pas cet élément comme une situation fondant une interdiction de discrimination dans la jouissance des droits garantis par la CEDH.

2) La garantie des droits et libertés par la Chambre des Lords

Outre les Déclarations d'incompatibilité plusieurs décisions ont permis à la Chambre des Lords de garantir la liberté d'expression, de manifestation et le droit à l'interdiction de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants.

Dans la décision *Jameel*, la Chambre des Lords⁴⁵ a pris une décision assez favorable à la liberté d'expression. Le *Wall Street Journal Europe* avait publié un article après les attaques du World Trade Center du 11 septembre 2001 qui avançait que la Banque Centrale d'Arabie Saoudite contrôlerait, en coopération avec les Etats-Unis, certains comptes bancaires afin d'empêcher leur utilisation en vue de financer des organisations terroristes. Parmi les comptes listés dans cet article, figurait celui d'une entreprise dont le Président a porté plainte pour diffamation contre le Journal. Si la *High Court* et la Cour d'appel ont fait droit au requérant, la Chambre des Lords a rejeté son recours. La Haute juridiction a d'abord rappelé qu'une entreprise pouvait demander des dommages et intérêts pour diffamation sans prouver un préjudice spécial si la publication a, de façon générale, tendance à affecter son commerce. Les Lords ont rappelé que ce principe était conforme à l'article 10 CEDH. Cependant, la Chambre des Lords a jugé que, conformément aux principes posés dans la décision *Reynolds v. Times Newspapers Ltd*⁴⁶ le sujet de l'article en cause, qui avait été écrit par un journaliste expérimenté et spécialisé, était une question d'intérêt public d'autant que le requérant ne se plaignait non pas de l'ensemble de l'article, mais seulement de certains de ses éléments. Elle a par conséquent fait droit au journal et a renversé la décision de la Cour d'appel.

Le 13 décembre 2006, la Chambre des Lords s'est prononcée dans la décision *Laporte*⁴⁷ sur la légalité de mesures liées à l'exercice de la liberté de manifestation. Il s'agissait de l'interception des passagers d'un car par les forces de police alors que ceux-ci voyageaient en vue de participer à une manifestation - car certains passagers auraient pu constituer une menace à l'ordre public - et du retour forcé de ce véhicule à Londres. Les autorités policières se sont fondées sur leur devoir de maintien l'ordre public afin de les empêcher de participer à cette manifestation. La requérante a considéré que la décision du *Chief constable* d'empêcher les cars de parvenir au lieu de la manifestation était illégale en ce qu'elle portait atteinte à sa liberté

⁴⁵ *Jameel and others v Wall Street Journal Europe Sprl* [2006] UKHL 44; [2006] All ER (D) 132.

⁴⁶ [2001] 2 AC 127.

⁴⁷ *R (on the application of Laporte) v. Chief Constable of Gloucestershire* [2006] UKHL 55.

d'expression et de manifestation et que son retour forcé à Londres méconnaissait l'article 5 CEDH. Les Lords ont considéré que cette mesure était illégale car l'exigence selon laquelle l'atteinte à l'ordre public était imminente n'avait pas été remplie. Les Lords ont considéré que bien que la police ait agi légalement en empêchant les cars d'aller à cette manifestation, ils avaient par contre agi illégalement en les renvoyant à Londres. La police ne pouvait pas, selon Lord Bingham, prendre « n'importe quelle mesure qu'ils jugent raisonnable » « pour empêcher une atteinte à l'ordre public qui n'était pas suffisamment imminente pour justifier l'arrestation ». Les mesures prises par les forces de polices étaient donc prématurées et constituaient une atteinte disproportionnée à leur liberté d'expression et de manifestation.

Une affaire liée à l'interdiction de la torture et à l'interprétation de la définition de réfugié a également été examinée par la Haute juridiction britannique. Les Lords ont, en effet, accordé le droit d'asile à deux femmes, l'une avait été violée et malmenée par des Gardes révolutionnaires en Iran et l'autre risquait de subir des pratique d'excision en Sierra Leone. Les Lords ont fermement condamné la décision qui avait été prononcée en appel à propos de la seconde requérante puisqu'il avait été jugé, en appel, que cette pratique, qui peut être considérée comme détestable dans des sociétés qui ne sont pas la Sierra Leone, était acceptée comme une pratique traditionnelle faisant partie de la vie culturelle de ce pays. Les Lords ont, au contraire, estimé que la requérante pouvait être considérée comme une réfugiée au sens de l'article 1(A)(2) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés car elle avait des motifs d'être persécutée « en raison ... de son appartenance à un certain groupe social ». L'importance pratique de cette solution a été, quoiqu'il en soit, atténué dans la mesure où le Ministre de l'intérieur avait admis que l'article 3 CEDH interdisait le retour des requérantes dans leur pays d'origine en raison des traitements qu'elles pourraient subir à leur retour. Cela étant, le Ministre et la Cour d'appel ont considéré que ces traitements ne résultaient pas de leur appartenance à un groupe social particulier, ni de l'appartenance des requérantes à la définition de réfugiés ce qu'a rejeté la Chambre des Lords. Cette dernière, en faisant entrer les requérantes dans la notion de groupe social particulier puisqu'elles sont « dans une position d'infériorité sociale par rapport aux hommes »⁴⁸ et susceptibles d'être persécutées, a donc reconnu que les persécutions liées au sexe pouvaient justifier le statut de réfugié alors même que la Convention sur le statut des réfugiés ne mentionne pas ce type de persécution comme celles pouvant automatiquement permettre l'octroi d'un tel statut.

B. Le contrôle du respect des droits conventionnels par la Commission mixte parlementaire pour les droits de l'homme

La Commission parlementaire pour les droits de l'homme a veillé au respect des droits conventionnels dans un rapport rendu à propos de la politique de lutte contre le terrorisme et notamment en ce qui concerne les poursuites et les détentions préalables. Dans son rapport, la Commission a rappelé l'importance du droit à un recours contre une détention en vertu de l'article 5 CEDH et des exigences du droit à un procès équitable que ce recours doit respecter⁴⁹. La Commission a, par ailleurs, souligné le fait que l'utilisation d'avocats spécialisés dans les procédures liées aux ordonnances de contrôle qui impliquent une privation de liberté était incompatible avec les exigences de l'article 5(4) et 6 CEDH⁵⁰ et a rappelé la nécessité d'un contrôle judiciaire plus poussé des procédures en matière de lutte contre le terrorisme⁵¹. Elle a finalement recommandé que toutes les lois anti-terroriste soient, dans le futur, limitées à une

⁴⁸ Lord Bingham.

⁴⁹ *Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Prosecution and Pre-Charge Detention*, 23^{ème} rapport, 1^{er} août 2006, HL 240/HC 1576, § 24.

⁵⁰ *Ibid.*, § 43.

⁵¹ *Ibid.*, 1§ 09.

durée de vie de 5 ans et soient renouvelées par des lois et non par le biais d'ordonnances ministérielles⁵².

Par ailleurs, le 14 novembre 2006, la Commission mixte pour les droits de l'homme a publié un rapport⁵³ sur le *HRA* à la suite du débat qui a eu lieu au mois de mai à propos de sa possible réforme. Cette question s'est posée après que le *HRA* ait pu être interprété comme un obstacle empêchant le Gouvernement d'assurer la sécurité des citoyens. Ce rapport de la Commission pour les droits de l'homme a donc été élaboré après que les Ministre, l'opposition et les médias s'interrogent sur le fait de savoir si le *HRA* devait être amendé ou abrogé à la suite de diverses décisions. En effet, les déclarations d'incompatibilités prononcées par la *High Court* à l'égard des ordonnances de contrôle⁵⁴ et la décision de la *High Court* du 10 mai 2006 d'accorder le droit d'asile à des afghans qui avaient détourné un avion afin de fuir le régime taliban au motifs qu'ils risquaient de subir des actes de torture interdits par l'article 3 CEDH⁵⁵ dans leur pays ont conduit le Gouvernement à s'interroger sur la remise en question le *HRA*. Dans ce contexte, le Premier ministre a demandé au Lord Chancelier de conduire une enquête à propos de l'impact du *HRA*⁵⁶ et a demandé au Ministre de l'intérieur d'examiner si une loi devait être introduite afin de régler le problème de jugements qui condamnent le Gouvernement sur le fondement d'une interprétation contraire à celle qui, selon lui, est donnée à la CEDH dans d'autres pays de l'Union européenne⁵⁷. Au mois de juillet 2006, le Ministère des affaires constitutionnel a rendu un rapport dans lequel il n'écarte pas l'idée d'une modification du *HRA*, mais où il affirme que son abrogation est clairement écartée par le Gouvernement⁵⁸. Il conclue sur la nécessité de mettre un terme aux « mythes dommageables » qui entourent cette loi. Finalement, le rapport du Ministère des affaires constitutionnelles et le choix du Gouvernement d'écartier l'idée d'une abrogation du *HRA* ont été accueillis très favorablement par la Commission parlementaire pour les droits de l'homme dans son rapport.

⁵² *Ibid.*, §§ 165-169.

⁵³ *Joint Committee on Human Rights, The Human Rights Act: the DCA and Home Office Reviews*, 32^{ème} rapport, 14 novembre 2006, HL 278/HC 1716.

⁵⁴ *Secretary of State v. Mb, op. cit.*, *Secretary of State for the Home Department v. JJ ; KK ; GG ; HH ; NN ; LL*, *op. cit.*

⁵⁵ *R (S & Others) v. Secretary of State for the Home Department* [2006] EWHC 1111 (Admin).

⁵⁶ *Department for Constitutional Affairs, Review of the Implimentation of the Human Rights Act*, disponible sur le site du Ministère des affaires constitutionnelles.

⁵⁷ En ce sens, *cf. Department for Constitutional Affairs, Review of the Implimentation of the Human Rights Act*, p. 37

⁵⁸ *Ibid.*, p. 42.