

# Actualités Droits-Libertés du 20 décembre 2012



**CREDOF – Revue des Droits de l'Homme**

Centre de Recherches et d'Études sur les Droits Fondamentaux  
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

## COMMISSION ON A BILL OF RIGHTS : Royaume-Uni, Droits de l'Homme et Constitution. Quel rapport ?

*par Charlotte Girard*

*La Commission chargée par le Gouvernement britannique de fournir [un rapport sur le projet d'un Bill of Rights](#) a parlé. Mais qu'a-t-elle voulu dire avec une décision majoritaire (7-2) en faveur d'un Bill of Rights et après deux [consultations plutôt défavorables au projet](#) ? Le débat incessant depuis la discussion relative à un Bill of Rights (une déclaration des droits) au moment de l'arrivée au pouvoir de Tony Blair en 1997 ne semble pas devoir se tarir avec cet avis.*

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l'Homme](#)

Le Royaume-Uni est agité par une question brûlante remise au goût du jour par le Gouvernement Cameron dès 2010 : **les Britanniques ont-ils besoin d'une déclaration des droits ?** On croyait cette affaire réglée depuis l'entrée en vigueur du [Human Rights Act \(HRA\)](#) en 2000. Il n'en est rien et l'affaire soulève un vif débat autant juridique que politique.

**Les politiciens sont très impliqués** dans cette question ravivée à l'occasion d'un différend, présenté [ici](#) par Nicolas Hervieu, opposant le Royaume-Uni à la Cour européenne des Droits de l'Homme au sujet de la réforme de la Cour et à l'occasion de la [Présidence britannique du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe \(ADL du 23 avril 2012\)](#). Ils le sont d'autant plus que le thème de la réforme constitutionnelle faisait partie des enjeux de l'élection générale de 2010 et qu'au cœur de cette réforme s'inscrit le projet d'un *Bill of Rights* pour le pays afin de traduire une « identité » britannique. On trouve en effet dans le [Programme de la Coalition](#) la promesse d'une commission chargée de promouvoir une telle déclaration des droits dont on sait qu'elle est largement inspirée par la tendance « *Lib Dem* » de la Coalition (voir le [Policy Briefing](#) relatif aux questions constitutionnelles du Parti *Liberal Democrats* qui milite clairement pour une Constitution entièrement écrite). Les Conservateurs assument parfaitement de leur côté cette volonté, même s'il semble que leurs raisons soient plus franchement réactives au traitement – injuste et surtout [illégitime](#) selon eux – que la Cour européenne des droits de l'Homme leur réserve. Cette attitude de défiance du Gouvernement conservateur a été déclenchée notamment par les affaires du [droit de vote des détenus](#) dans lesquelles le Royaume-Uni a été condamné et contraint de modifier son droit interne : un [projet de loi](#) a été déposé le mois dernier pour tenir compte de l'injonction de Strasbourg confirmée il y a six mois dans un [arrêt de Grande Chambre contre l'Italie \(ADL du 23 mai 2012 et ADL du 1<sup>er</sup> novembre 2012 au point 2°\)](#). Tous ces éléments conduisent à penser que l'opportunité actuelle d'un débat sur une déclaration des droits au Royaume-Uni vient de ce que le Gouvernement britannique entend profiter d'une défiance générale vis-à-vis de l'Europe pour remettre en cause un dispositif fort incommode : le *Human Rights Act* qui fournit aux juges un fondement relativement efficace pour agir contre la volonté du Gouvernement.

**Les juristes académiques** ne sont pas moins profondément impliqués dans ce débat, prenant parfois parti dans les [mêmes tribunes](#) que les politiques. De sorte que les arguments juridiques sont continuellement mêlés aux arguments politiques, où les positionnements politiques des uns et des autres sont fondés sur des arguments très techniques tels que les mérites de [la section 2 du HRA](#) ou l'analyse très approfondie de tout le [processus du débat public](#) lancé à propos d'un *Bill of Rights*.

**De la même manière, les juges (*law lords*)** souvent mis en cause à partir de la question du contrôle juridictionnel de l'action politique (exécutive ou législative) participent au débat. Ils présentent des clivages comparables à ceux que l'on trouve dans les autres sphères ; les mêmes au fond que ceux qui s'expriment dans les opinions séparées des jugements disputés de *judicial review*.

Le problème d'un *Bill of Rights* au Royaume-Uni se décompose en plusieurs difficultés, toutes plus délicates les unes que les autres, auxquelles le Rapport de la Commission publié le 19 décembre 2012 tente de répondre : **1° Le Royaume-Uni a-t-il besoin d'une déclaration des droits ? 2° Si oui, que faire alors du *Human Rights Act* ?** Au fond, en se positionnant pour un *Bill of Rights*, la Commission devrait être en mesure d'affronter la requête en forme de promesse du parti Lib Dem d'une constitution écrite pour le Royaume-Uni.

## **1°/- Une déclaration des droits pour quoi faire ?**

*Prima facie* et paradoxalement, les raisons qui ont conduit le Royaume-Uni de Tony Blair (*New Labour*) à se donner un *Human Rights Act* en 1998 sont les mêmes que celles que le Gouvernement d'aujourd'hui (*Tory-Lib Dem*) avance pour promouvoir un *Bill of Rights*. Elles consistent grosso modo à vouloir rapatrier les droits comme le clamait le slogan blairiste : *Bringing Rights Home* ! Et comme le clament à leur tour les tenants d'une déclaration britannique des droits : *Bringing Rights Back Home*.

La première explication est qu'aujourd'hui comme hier, **tout commence avec la revendication d'une déclaration des droits**. Le *Human Rights Act* est la conséquence d'une demande de droits dont la forme la plus intuitive, pour des raisons historiques dans ce pays, est le *Bill of Rights*. Mais le *Human Rights Act* n'est pas formellement un *Bill of Rights*. C'est une mesure d'incorporation de certains droits de la Convention européenne des droits de l'Homme (l'article 13 de la Convention est expressément exclu par exemple) assortie d'un dispositif complexe de conciliation des jurisprudences nationale et européenne, de dénonciation juridictionnelle des actes juridiques incompatibles et de préservation de la souveraineté parlementaire. Ceci est commandé par le caractère dualiste de la Grande-Bretagne dans son rapport avec le droit international : pour qu'une obligation internationale produise des effets en droit interne, elle doit y être introduite par le truchement d'une norme nationale ; ici, un acte du Parlement. Dans ces conditions, la revendication d'une déclaration des droits étant considérée comme insatisfaite, elle est brandie à nouveau.

La seconde explication est qu'aujourd'hui comme hier, un reproche commun justifie la revendication : **les droits ne seraient pas véritablement à la disposition du peuple britannique**. Autant avant 1998 les droits paraissaient hors de portée voire étrangers au système juridique, autant en 2012, ils sont présentés par les promoteurs d'un *Bill of Rights* au mieux comme insuffisants, au pire comme mal protégés par les juges dans le cadre du *Human Rights Act*. Dans les deux cas, les droits sont perçus comme insuffisamment intégrés à l'ordre juridique. Cela dit, l'intention en 1998 était notamment de dégonfler le contentieux européen des droits de l'Homme contre le Royaume-Uni par la nationalisation du règlement des litiges en donnant aux juges britanniques les moyens de protéger les droits de façon cohérente (voire connivente) avec les juges de Strasbourg. Aujourd'hui, c'est un peu différent. L'intention est de renationaliser complètement la protection des droits afin de mieux maîtriser le processus d'application interne de la Convention, quitte à se défaire de l'obligation d'interpréter les droits en fonction de la jurisprudence de Strasbourg ([s. 2 HRA](#)).

Voilà pourquoi la Commission se débat avec la difficile argumentation en vertu de laquelle un *Bill of Rights* viendrait à bout des problèmes rencontrés avec le *Human Rights Act*. L'intérêt d'un *Bill of Rights* serait double mais contradictoire : **approfondir et élargir le champ des droits garantis et mieux affirmer la suprématie du Parlement**. Certains ont cru bon alors de parler de « HRA-plus » à propos d'un *Bill of Rights* qui afficherait plus de droits. Mais ils n'ont sans doute pas intégré l'autre dimension de cette proposition – l'affirmation de la souveraineté parlementaire en face de l'activisme judiciaire. Or dans cette hypothèse, il conviendrait de parler de « HRA-minus », puisqu'une telle réaffirmation reviendrait forcément à réduire un peu plus la marge de manœuvre des juges qui n'est déjà pas très ample dans le *Human Rights Act*. Elle est en tout cas nulle, dès que les pouvoirs du Parlement sont impliqués.

## **2°/- Que va devenir le *Human Rights Act* ?**

Chez ceux qui ne supportent plus les immixtions des juges sur fond de *Human Rights Act* dans les prérogatives de l'exécutif – autant dire les conservateurs qui sont au pouvoir – l'objectif est clairement d'abroger cet acte de manière à limiter la « capacité de nuisance » des juges à l'égard du pouvoir exécutif. Pour la Commission qui ne peut pas dire les choses aussi crûment et qui doit tenir compte malgré tout des deux séries de consultations qu'elle a organisées au cours de l'année 2012, la réponse est donc plus difficile à décrypter. La Commission se contente de rappeler les diverses positions observées à l'issue des deux consultations et d'insister sur la complexité de la situation. **Elle se garde bien de plaider franchement pour le retrait du *Human Rights Act* au profit d'un *Bill of Rights*.**

En outre, **elle ne dit rien sur la manière dont une déclaration des droits fonctionnerait concrètement**, sauf à reproduire le dispositif existant, précisant au passage – sans doute pour être rassurante – qu'il faudrait conserver la déclaration d'incompatibilité de la [section 4](#) qui permet aux juges de signaler la violation potentielle d'un droit par un acte de l'exécutif, sans pour autant obliger d'une quelconque manière le Gouvernement ou l'administration à respecter sa déclaration. Elle passe sous silence la [section 3](#) et la question très controversée de la marge d'interprétation de la législation dont jouissent les juges. Aussi bien l'intérêt très pragmatique d'une telle entreprise de remise à plat et d'aide à la décision est-il littéralement anéanti puisque la question cruciale des rapports entre les pouvoirs n'est pas réglée, alors même qu'elle se trouvait à l'origine de la démarche.

C'est ce qui explique [l'amertume](#) de quelques commentateurs à la publication de ce rapport qui par ailleurs a le mérite tout théorique de produire une incroyable somme sur l'état des lieux du débat pour ou contre un *Bill of Rights*. Ce rapport apparaît alors comme un acte manqué ou comme la dissimulation maladroite d'une intention politique pourtant assez nette : **en finir avec l'activisme judiciaire, soutenu qui plus est par un pouvoir étranger venu d'Europe.**

Dans ces conditions, la Commission n'affronte pas le double enjeu constitutionnel qui pourtant gît au cœur de cette affaire et fait écho dans un tout autre contexte à l'[article 16](#) de la déclaration française des droits de l'homme. Cet article associe nécessairement au titre des ingrédients d'une constitution garantie des droits et séparation des pouvoirs. Dès lors, ce qui pourrait s'analyser comme la recherche de la garantie des droits en Grande-Bretagne s'inscrit potentiellement dans un processus constituant plus large où la constitutionnalisation des droits de l'homme amorce la reconfiguration des rapports entre les pouvoirs.

Malheureusement, à la question de savoir si le Royaume-Uni s'apprête à vivre un « moment constitutionnel », la Commission ne répond pas plus. Peut-être faudrait-il envisager à l'image des territoires bénéficiaires de la *devolution* et en passe de devenir indépendants (comme [l'Ecosse](#)) de consulter plus directement le peuple britannique à l'occasion d'un référendum ; auquel cas la dimension constituante de ce débat sur un *Bill of Rights* pourrait s'affirmer plus franchement.

**Commission on a Bill of Rights, [A UK Bill of Rights? The Choice Before Us, vol. 1](#), December 2012.**

### **Pour citer ce document :**

Charlotte Girard, « [Royaume-Uni, Droits de l'Homme et Constitution. Quel rapport ?](#) », [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 20 décembre 2012.

**[Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » \(ADL\) du CREDOF \(pour s'y abonner\) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\) – Contact](#)**