

Le *Human Rights Act* : Charnière entre droit européen et droit britannique ?

Introduction

Dans les années 1990, de plus en plus de juristes britanniques reconnaissent les faiblesses du système dualiste de protection des droits de l'homme au Royaume-Uni qui faisait que les traités internationaux ne pouvaient pas être appliqués par les cours nationales, créant potentiellement des tensions.¹ Le gouvernement Blair a mis en place une réponse à ces conflits entre le droit international et le droit national dès 1998, dans le cadre de ses réformes constitutionnelles de début de mandat. Après 18 ans de gouvernement conservateur, à qui on avait beaucoup reproché ses abus en matière de droits de l'homme², le parti travailliste au pouvoir avait inscrit la création d'une loi nationale sur les droits de l'homme dans ses priorités législatives. Le *Human Rights Act* (HRA) devait permettre de ramener au sein des cours nationales les questions sur la validité en termes de droits de l'homme des lois britanniques. Plutôt que de traiter les questions de respect de la CESDH à l'extérieur du Royaume-Uni, et de confier la charge de la protection des droits de l'homme à des juges étrangers, issus d'une tradition juridique différente, le but était de « ramener les droits à la maison³ », comme le titre d'un rapport préparatoire à la loi l'annonçait. Le débat sur une déclaration de droits nationale, à valeur contraignante, n'était pas nouveau. Il s'inscrivait au contraire dans des discussions qui ont duré toute la deuxième moitié du 20^e siècle. Le projet de loi est donc arrivé dans un contexte politique chargé. Les oppositions ont été nombreuses et de natures très différentes. Les

¹ Timothy JONES, « Fundamental rights in Australia and Britain: Domestic and international aspects », in Conor GEARTY et Adam TOMKINS (dirs.), *Understanding Human Rights*, Londres, Bloomsbury, 2000, p. 94.

² Voir notamment Keith EWING et Conor GEARTY, *Freedom under Thatcher*, *op. cit.*

³ Stephen SEDLEY, « Bringing rights home: time to start a family? », *op. cit.*

discussions ont donc poussé à de nombreux compromis dans la loi, et ont préparé le terrain pour les évolutions légales causées par le HRA. Pour autant, le texte final reste hésitant et ses effets immédiats sont limités, tant au niveau légal qu'à celui de la construction d'une culture nouvelle, voulue par le gouvernement. En particulier, les mécanismes qu'il met en place afin de régler les requêtes et d'encadrer le travail des juges ne permettent pas toujours de gérer efficacement les contradictions entre la loi britannique et le droit européen, et n'empêchent donc pas des citoyens qui s'estiment lésés de saisir la CEDH. Dans ce contexte, les partis ont appelé à des réformes pour corriger ces faiblesses, sans qu'un consensus n'apparaisse pour autant.

1. Le *Human Rights Act*

Le *Human Rights Act* a parfois été décrit comme une « révolution constitutionnelle⁴ ». Il a créé un nouveau système de contrôle de conformité des lois britanniques à la Convention, mais a dû le faire en respectant les traditions constitutionnelles britanniques. Le système mis en place par le HRA est le résultat d'un long débat à la fois juridique et politique, qui a conditionné le résultat final. Le cadre finalement mis en place est un contrôle mixte de la validité des lois, qui laisse leur place aux juges comme au Parlement et au gouvernement, créant ainsi un compromis entre la nouveauté de la loi et les conventions britanniques.

a. Un débat au long cours

C'est l'adoption du droit de saisine individuelle de la Cour européenne des droits de l'homme en 1965 qui a rendu plus visibles les tensions avec le Conseil de l'Europe⁵. Ainsi, depuis la fin des années 1960, des spécialistes, et en particulier des magistrats, ont appelé à réformer le système de protection des droits en plaidant pour l'incorporation de la Convention en droit national, de manière à ce que les ressortissants britanniques puissent défendre leurs droits devant les cours nationales. Le premier de ces magistrats était Anthony Lester, qui est par la suite devenu Lord Lester of Lorne Hill, et a été un fervent défenseur des droits de l'homme à la chambre haute⁶. Dans un ouvrage de 1968, Lester parlait des mesures récentes du

⁴ Lorenzo ZUCCA, « Le Human Rights Act : une révolution constitutionnelle ? », *Revue Française de Civilisation Britannique*, 1 février 2002, XI, n° 3, pp. 51-64.

⁵ Le droit de saisine individuelle a été décrit dans le chapitre précédent.

⁶ Il a en particulier porté le projet de loi sur les droits de l'homme en 1997, voir Keith EWING, « The Human Rights Act and Parliamentary Democracy », *The Modern Law Review*, 1999, vol. 62, n° 1, p. 79 ; mais c'est également

gouvernement Wilson sur l'immigration pour plaider pour l'incorporation⁷. En effet, il considérait que les *Immigration Acts* que le gouvernement avait mis en place étaient ouvertement racistes et constituaient une violation des droits de l'homme des ressortissants du Commonwealth⁸.

Si ce plaidoyer a provoqué le débat sur la défense des droits de l'homme, il n'a pas eu de conséquences légales. Il faudra attendre 1974 pour qu'un autre membre de la Chambre des Lords, Lord Scarman, fasse un discours qui, à nouveau, soutenait l'incorporation de la Convention. A partir de ce discours, la question a été présente dans les débats parlementaires de manière régulière. En 1976, le ministre de l'Intérieur travailliste Roy Jenkins a commandé un rapport sur l'incorporation de la Convention et en 1978, le conservateur Lord Wade a créé un comité de la Chambre des Lords qui l'a recommandée. Il est parvenu à faire voter une proposition de loi à la chambre haute pour appliquer cet avis, mais la chambre basse l'a refusée. Le même scénario se produisit en 1981, puis en 1984 et en 1985⁹. Pourtant, ce projet bénéficiait du soutien de membres haut placés du gouvernement : ministres de l'Intérieur (Roy Jenkins, travailliste qui a rejoint le parti centriste SDP à sa création en 1981, et Leon Brittan, conservateur), ministres de la Justice (Lord Hailsham, conservateur et Lord Gardiner, travailliste) et magistrats importants (Lord Denning, Lord Scarman, pour les juges de la Chambre des Lords qui s'exprimaient le plus sur le sujet¹⁰). La Chambre des Communes refusa les projets, en considérant qu'ils attentaient à la souveraineté parlementaire en s'attaquant au pouvoir législatif du Parlement. A la fin des années 1980, pourtant, un certain activisme pour l'incorporation prenait de l'ampleur. Le groupe le plus visible dans ce mouvement était Charter 88, qui la réclamait, parmi d'autres mesures de réformes constitutionnelles¹¹.

En 1993, John Smith, leader travailliste depuis la défaite électorale de l'année précédente, présenta publiquement la nouvelle position de son parti, en faveur de l'adoption d'une déclaration de droits qui serait contraignante pour le gouvernement. A partir de 1996, sous la direction de Tony Blair, la nouvelle position travailliste officielle était de créer cette déclaration en incorporant la Convention en droit national, promesse qui apparaissait dans le

un spécialiste des questions de discrimination : Sarah CHILDS, « The Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002 and its Implications », *Representation*, 2003, vol. 39, n° 2, p. 88.

⁷ Michael ZANDER, *A Bill of Rights?*, 4ème édition., Londres, Sweet and Maxwell, 1997.

⁸ Anthony LESTER, *Democracy and Individual Rights*, Londres, Fabian Society, 1969, p. 4.

⁹ Michael ZANDER, *A Bill of Rights?*, *op. cit.*

¹⁰ Anthony LESTER, « Fundamental Rights: the United Kingdom Isolated? », *op. cit.*, p. 63.

¹¹ Vernon BOGDANOR, « Constitutional reform in Britain: the quiet revolution », *Annual Review of Political Science*, juin 2005, vol. 8, n° 1, p. 76.

programme travailliste pour les élections de 1997¹². Par conséquent, quand le parti travailliste a remporté les élections, il a pu mettre en place l'incorporation de la Convention par le *Human Rights Act* (HRA), la loi sur les droits de l'homme, dès 1998, pour une application dès octobre 2000.

Le HRA est inclus dans les réformes constitutionnelles qu'a mises en place le premier gouvernement de Tony Blair. Il est étroitement lié en particulier à la politique de dévolution, c'est-à-dire au développement d'une autonomie partielle du Pays de Galles, de l'Irlande du Nord et de l'Ecosse, votée en 1998¹³. Ainsi, le HRA mentionne des mesures spécifiques pour les autorités dévolues : elles ont l'obligation de prendre en compte la Convention dans toutes les lois votées, la Convention s'appliquant donc directement aux politiques qui sont directement gérées par elles. Elles sont donc pionnières de l'application de la loi sur les droits de l'homme, et sont plus directement affectées par les mesures du HRA.

b. La position des partis politiques dans le débat

A l'exception notable du parti libéral, devenu parti libéral-démocrate en 1988, les partis politiques majeurs du Royaume-Uni étaient divisés au sujet d'une possible déclaration des droits de l'homme, qu'elle incorpore ou pas la CESDH en droit national. Dans l'opposition comme au pouvoir, les deux autres partis les plus importants ne souhaitaient pas mettre en place une telle loi, quand le parti libéral-démocrate la favorisait.

Historiquement, le parti travailliste était opposé à l'incorporation de la Convention, ou à la création d'un texte garantissant les droits de l'homme, pour une grande variété de raisons. La première était qu'il pensait qu'une telle loi constituerait un obstacle aux réformes économiques que les travaillistes pourraient souhaiter mettre en place, en particulier en incluant le droit à la propriété privée dans les droits fondamentaux, point inacceptable pour un parti qui comptait encore parmi ses objectifs la nationalisation des moyens de production. La seconde était que les travaillistes considéraient les magistrats comme foncièrement opposés aux intérêts des plus pauvres, car ils faisaient partie des classes privilégiées¹⁴. Or, incorporer la CESDH en

¹² « *Citizens should have statutory rights to enforce their human rights in the UK courts. We will by statute incorporate the European Convention on Human Rights into UK law to bring these rights home and allow our people access to them in their national courts.* » *New Labour Because Britain Deserves Better: Labour Party Manifesto*, 1997.

¹³ La dévolution a été mise en place par, respectivement, le *Government of Wales Act*, le *Northern Ireland Act*, voté à la suite des accords de paix du Vendredi Saint qui ont mis fin au conflit nord-irlandais, et le *Scotland Act*.

¹⁴ David LIPSEY, « A Very Peculiar Revolution: Britain's Politics and Constitution, 1970–2011 », *op. cit.*, p. 343.

droit national donnait aux juges la possibilité de prendre des décisions qui s'opposeraient aux lois adoptées par un Parlement démocratiquement élu et qui représenterait les intérêts du peuple.

Leur changement de position est lié à l'héritage des 18 ans de gouvernement conservateur¹⁵. Durant cette période, les travaillistes ont reproché au gouvernement de prendre une position trop autoritaire, au détriment de la démocratie. Ils ont donc souhaité adopter le Human Rights Act pour pouvoir apporter un contrepoids à ce pouvoir. Si cette position n'est devenue que tardivement la ligne officielle du parti, elle existait déjà au sein de certains courants travaillistes. Dès les années 1970, des rapports internes plaidaient pour l'incorporation¹⁶. Ce n'est qu'après l'échec de 1992, et donc l'éloignement de la perspective du pouvoir, que les travaillistes ont adopté cette politique comme ligne officielle.

Les questions de distribution du pouvoir politique constituaient elles aussi une raison majeure du rejet par le parti conservateur d'une incorporation de la Convention. La majorité des membres du gouvernement étaient fermement contre une telle évolution législative qui, à leurs yeux, donnerait trop de pouvoirs aux juges non-élus par rapport aux représentants élus des Britanniques¹⁷. Comme pour les travaillistes, cela ne signifie pas pour autant que le parti était uni. Lord Wade, qui a présenté plusieurs propositions de loi tout au long des années 1980 en faveur de l'incorporation, était un pair conservateur. Les divergences de points de vue sur l'incorporation étaient en réalité beaucoup plus marquées entre la Chambre des Lords et la Chambre des Communes. Si les propositions étaient votées dans la première, elles étaient systématiquement rejetées dans la seconde. La différence tient à la composition différente des deux chambres, la chambre haute comptant une plus grande proportion de juristes et de magistrats parmi ses membres actifs. Or, c'est cette élite juridique qui a été la première à mener le combat pour l'incorporation.

La longueur de ce débat montre que le *Human Rights Act* n'est pas une révolution dans le développement de la pensée politique dans la mesure où il ne s'agit pas d'un changement législatif brusque. Au contraire, il est l'aboutissement d'une discussion politico-juridique au long cours¹⁸. Cependant, cette évolution montre également que le projet trouve son origine essentiellement dans le travail de juristes, avocats et magistrats. Le *Human Rights Act* n'a pas

¹⁵ David ERDOS, « Ideology, Power Orientation and Policy Drag: Explaining the Elite Politics of Britain's Bill of Rights Debate », *op. cit.*, p. 31.

¹⁶ John WADHAM, Helen MOUNTFIELD, Elizabeth PROCHASKA et Raj DESAI, *Blackstone's Guide to the Human Rights Act 1998*, 7^e édition., Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 7.

¹⁷ Michael ZANDER, *A Bill of Rights?*, *op. cit.*, p. 161.

¹⁸ David FELDMAN, *Civil Liberties and Human Rights in England and Wales*, *op. cit.*, p. 75.

été le résultat du débat populaire habituellement associé aux réformes constitutionnelles de grande ampleur¹⁹. Ce sont au contraire les élites politiques et juridiques qui ont été converties au bien-fondé d'une déclaration des droits, entre autres à travers l'influence européenne²⁰.

c. Fonctionnement de la loi

Le HRA a mis en place un système complexe et indirect d'application de la Convention en droit britannique, et ce afin de respecter la doctrine de la souveraineté parlementaire, élément fondamental de la constitution britannique²¹. Le Parlement reste la seule institution qui peut faire les lois, sans contrôle juridique contraignant ni *a priori* ni *a posteriori*. Pour parvenir à épargner la souveraineté parlementaire, le texte met en place des dispositions qui limitent le pouvoir des institutions extérieures au Parlement en matière de modification des lois. Ainsi, malgré l'incorporation des droits de la Convention en droit national, les plaignants britanniques ne pourront pas s'en prévaloir directement contre les lois britanniques. Les juges doivent toujours appliquer les lois votées par le Parlement, même si elles lui semblent aller à l'encontre de la Convention. Quand cela se produit, les juges ont deux possibilités. Quand le droit britannique est ambigu, au niveau du texte ou de la jurisprudence, alors les juges doivent l'interpréter à la lumière de la Convention dans la mesure du possible. Cette technique d'utiliser des textes étrangers, dont celui de la Convention, était déjà utilisé par les cours britanniques avant même la création du HRA²². La nouveauté est que cette démarche interprétative est explicitée dans les articles 2 et 3 de la loi. Cependant, quand le droit britannique est explicitement en violation des droits de la Convention, les juges ne peuvent pas abroger la loi ou les dispositions de la loi qui violent la Convention. Le Parlement reste donc souverain. Les cours peuvent dans ce cas faire une « déclaration d'incompatibilité » afin de signaler au législateur la contradiction qu'elles ont relevé, bien qu'elles n'en aient pas l'obligation, selon l'article 4 de la loi²³. Le gouvernement étudie alors la déclaration, et peut modifier son droit par une procédure accélérée, permise par l'article 10 de la loi, ou bien confirmer qu'il souhaite bien

¹⁹ David ERDOS, « Ideology, Power Orientation and Policy Drag: Explaining the Elite Politics of Britain's Bill of Rights Debate », *op. cit.*, p. 36.

²⁰ *Ibid.*, p. 26.

²¹ Vernon BOGDANOR, *The New British Constitution*, *op. cit.*, p. 59.

²² Cf *supra*, chapitre 2.

²³ « *If the court is satisfied that the provision is incompatible with a Convention right, it may make a declaration of that incompatibility.* » *Human Rights Act 1998*, article 4, paragraphe 2.

poursuivre l'application de la loi. Dans ce dernier cas, les plaignants qui considèrent que leurs droits ont été bafoués doivent poursuivre la procédure à Strasbourg. Ce système ne s'applique pas aux cours des autorités dévolues quand elles doivent juger de la compatibilité des lois votées par la législature de la nation dévolue, dans les sujets sur lesquels elle a autorité. Les juges peuvent, par exemple, annuler l'application d'une loi écossaise si ils estiment qu'elle ne respecte pas le HRA.

Le HRA impose également au gouvernement de faire une déclaration de compatibilité à chaque projet de loi présenté au Parlement. Chaque ministre devient responsable d'affirmer que son projet de loi correspond à la Convention. S'il ne le fait pas, le ministre doit alors faire une déclaration explicite indiquant pourquoi la loi viole la Convention. Les juges ont alors une base juridique solide pour refuser l'application de la Convention selon la volonté expresse du Parlement.

Le HRA est l'aboutissement de l'application du système conventionnel. Les techniques d'incorporation utilisées ont permis la création d'un compromis original. Elles mettent en place un fragile équilibre entre la tradition dualiste britannique et une incorporation nationale d'un traité international.

2. Un bilan mitigé

a. Une protection limitée

Si le mode de fonctionnement du HRA permet de ménager les conventions constitutionnelles britanniques, il crée aussi des faiblesses structurelles. Ainsi, si les juges doivent prendre en compte la jurisprudence de la CEDH dans l'interprétation des textes de loi britannique, cela ne les oblige pas à s'y plier s'ils considèrent que le droit britannique constitue lui-même une garantie suffisante. C'est par exemple l'objet du débat dans les affaires *Qazi*, ou *Kay*²⁴. Ces affaires concernaient le respect de l'article 8 sur le droit au respect de la vie privée ou familiale, qui inclut le droit au respect du domicile, dans des conditions qui le mettaient en concurrence avec le droit à la propriété privée. Il s'agissait à chaque fois du droit d'une autorité publique, propriétaire d'un logement, d'en expulser l'occupant. Dans la dernière de ces affaires, *Kay*, pour laquelle la Chambre des Lords a rendu sa décision en appel en 2006, la plus haute instance britannique affirmait que les cours inférieures du Royaume-Uni devaient se plier à la

²⁴ *London Borough of Harrow v. Qazi*, 2003 ; *Kay v. Lambeth London Borough Council*, 2006.

jurisprudence nationale, et non à celle de la CEDH. En particulier, les juges soulignaient la marge de manœuvre que la CEDH reconnaît aux États membres²⁵. Ils continuaient en affirmant que les cours inférieures n'avaient pas à étudier la compatibilité de la législation britannique avec la Convention, puisque la législation nationale était réputée compatible²⁶. En 2010, la CEDH jugea que ce système ne permettait pas la garantie effective du respect de l'article 8²⁷.

Dans ces affaires, pourtant, le HRA imposait aux cours britanniques de prendre en compte la Convention et la jurisprudence de la CEDH au titre de deux articles différents : l'article 2, qui porte sur l'interprétation qui doit être faite de la loi britannique, et l'article 6 qui impose aux autorités publiques de respecter la Convention. Malgré cela, les juges ont considéré que la règle du précédent, qui lie les cours inférieures aux décisions des cours supérieures nationales, continuait de s'appliquer, à condition de prendre en compte le mode de raisonnement utilisé dans la jurisprudence de la CEDH²⁸. Il en résulte une « confusion considérable²⁹ » qui rend le droit difficilement lisible, et n'empêche donc nullement une décision adverse de la part de la CEDH. Cet effet est encore renforcé par le fait que les juges britanniques n'appliquent pas de la même manière la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, qui est contraignante, et celle de la CEDH³⁰. Or, certains droits protégés par la première recoupent ceux protégés par la deuxième, qui sont donc sauvegardés au nom du traité européen, et pas au nom de la Convention.

Cependant, pour certains juristes, c'est précisément ce décalage entre le droit national et le droit européen qui permet le développement d'un dialogue sur les droits de l'homme³¹. Le livre blanc sur la loi a envisagé cet aspect dès le départ : la jurisprudence de la Cour ne devait pas être systématiquement contraignante de manière à permettre aux juges britanniques de « contribuer à cette interprétation dynamique et évolutive de la Convention³². » Ainsi, la

²⁵ « *the Strasbourg authorities routinely accord a wide margin of appreciation to the national authorities of member states, not least in the context of both article 8 and article 1 of the First Protocol.* » *Kay v. Lambeth LBC*, 2006, p. 32.

²⁶ « *Courts should proceed on the assumption that domestic law strikes a fair balance and that it is compatible with the requirements of article 8 and also article 1 of the first protocol.* » *Ibid.*, p. 55.

²⁷ *Kay and Others v. the United Kingdom*, 2010.

²⁸ Merris AMOS, « Problems with the Human Rights Act 1998 and how to remedy them: is a Bill of Rights the answer? », *op. cit.*, p. 898.

²⁹ *Ibid.*, p. 897.

³⁰ Jean-François FLAUSS, « Human Rights Act 1998 : kaléidoscope », *op. cit.*, p. 699.

³¹ Richard CLAYTON, « Should the English Courts under the Human Rights Act mirror the Strasbourg case law? », in Katja S. ZIEGLER, Elizabeth WICKS et Loveday HODSON (dirs.), *The UK and European Human Rights: a Strained Relationship?*, Oxford, Hart Publishing, 2015, p.

³² « *Our judges will be able to contribute to this dynamic and evolving interpretation of the Convention.* » SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT, *Rights Brought Home: the Human Rights Bill*, 1997, paragraphe 2.5.

relative faiblesse du HRA à imposer les normes européennes permet aux juges nationaux d'appliquer leurs propres méthodes d'interprétation et de protection des droits.

Si les effets de l'article 2 ont été limités, c'est surtout l'article 4, sur les déclarations d'incompatibilité, qui marque la portée restreinte de la loi. En effet, les déclarations d'incompatibilité ne permettent pas aux juges d'appliquer eux-mêmes la CESDH lorsqu'ils considèrent que la loi britannique ne leur permet pas de le faire. Ces déclarations n'invalident pas la loi en question, elles ne font que porter un problème à l'attention du gouvernement. Le HRA ne confère donc pas un effet direct à la Convention³³. De plus, les juges ont utilisé ces déclarations de manière modérée, contrairement aux craintes de certains³⁴. Entre 2000 et 2015, 29 déclarations d'incompatibilité ont été faites par les cours britanniques, dont 26 avant 2010³⁵. La plupart des déclarations d'incompatibilité ont déclenché un processus législatif visant à les corriger, soit par un nouveau texte de loi, soit par un décret permis par le HRA³⁶. La seule déclaration qui n'ait pas été corrigée est celle qui a été émise dans l'affaire *Smith v. Scott* de 2007³⁷ sur la question du droit de vote des personnes incarcérées, problème qui a régulièrement été présenté dans la presse comme relevant de la tradition britannique³⁸. Ainsi, le conflit avec la CEDH n'est pas évité dans le cas des affaires dans lesquelles le débat politique est le plus vif.

Le système de déclaration d'incompatibilité ne permet pas de mettre en place un contrôle du respect des droits de l'homme avant l'application des lois, contrairement à de nombreux autres pays européens³⁹. Ainsi, seules les cours peuvent être garantes du respect des droits face au gouvernement élu. Si, dans une certaine mesure, le travail de la *Equality and Human Rights Commission* et du *Joint Committee on Human Rights* permet de fournir au législateur des avis spécialisés sur le sujet, ils restent consultatifs et n'ont donc aucune force contraignante. Le contrôle *a priori* de compatibilité est donc faible.

³³ Aurélie DUFFY-MEUNIER, « Le Royaume-Uni », *op. cit.*, p. 265.

³⁴ Par exemple, le député conservateur Edward Garnier a proposé pendant le débat sur le HRA un amendement pour limiter les déclarations d'incompatibilité. Il le justifiait en exprimant sa peur de voir les cours abuser de ce pouvoir : « Ces amendements visent à empêcher cela et à s'assurer que les cours du Royaume-Uni n'aillent pas plus loin que ce que permet notre constitution. » « *The amendments are intended to guard against that and to prevent United Kingdom courts from going further than is warranted under our constitution.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 3 juin 1998, volume 313, colonne 437.

³⁵ JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Human Rights Judgments*, 2015, paragraphe 4.1.

³⁶ La question du droit de vote des prisonniers a été une source majeure de conflit entre le Conseil de l'Europe et le Royaume-Uni. Nous l'étudierons plus en détail dans le chapitre 9. MINISTRY OF JUSTICE, *Responding to Human Rights Judgments*, 2011, p. 42.

³⁷ *Smith v. Scott*, 2007.

³⁸ MINISTRY OF JUSTICE, *Responding to Human Rights Judgments*, *op. cit.*, p. 43.

³⁹ John WADHAM, Helen MOUNTFIELD, Elizabeth PROCHASKA et Raj DESAI, *Blackstone's Guide to the Human Rights Act 1998*, *op. cit.*, pp. 116-117.

Le contenu même du HRA ne constitue pas une incorporation complète de la Convention. Une partie seulement des droits reconnus par la Convention ont été incorporés par le HRA. Il ne reconnaît ainsi que les articles 2 à 12, et l'article 14 de la Convention ainsi que le premier protocole, et pas les protocoles ultérieurs, qui garantissent par exemple la liberté de circulation (protocole 4) ou des garanties procédurales en cas d'expulsion d'étrangers (protocole 7). Le gouvernement travailliste s'en justifie dans le document préparatoire au projet de loi, le Livre Blanc *Rights Brought Home* qu'il a publié au début du processus de mise en place de la réforme⁴⁰. Pour lui, les droits protégés par ces protocoles additionnels ne relèveraient pas des droits de l'homme, mais de politiques nationales, pour lesquelles les décisions doivent être prises par le Parlement. Cette limitation a été critiquée, par exemple par le *Joint Committee on Human Rights*, la commission parlementaire sur les droits de l'homme, pour qui la CESDH est un « plancher » des droits fondamentaux, pas un objectif à atteindre⁴¹. Le comité au contraire recommande de renforcer la défense des droits.

Sur le contenu des droits, le HRA est relativement faible. Il se contente de sélectionner certains droits garantis par la Convention Européenne pour leur donner une garantie juridique nationale. Le débat sur la nature des droits à protéger a manqué, empêchant ainsi d'atteindre un consensus entre les acteurs politiques.⁴² Par ailleurs, certains activistes regrettent le manque de moyens mis en place pour garantir effectivement les droits des citoyens⁴³. Le HRA a certes créé des obligations pour les autorités locales, mais il ne peut pas contraindre le gouvernement à adopter des politiques, par exemple budgétaires. Par conséquent, le HRA ne peut pas fournir de réponse définitive sur la nature des droits fondamentaux que le gouvernement doit protéger, certains restent donc fragiles.

b. Une culture des droits de l'homme ?

Pour enraciner les droits et ainsi garantir la pérennité du HRA, le gouvernement travailliste a souhaité promouvoir une « culture des droits⁴⁴. » Il s'agit de faire en sorte que le

⁴⁰ SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT, *Rights Brought Home: the Human Rights Bill*, *op. cit.* Chapitre 4 – *Derogations, reservations and other protocols*.

⁴¹ JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *A Bill of Rights for the UK?*, 2008, p. 94.

⁴² Danny NICOL, « The Human Rights Act and the politicians », *op. cit.*, p. 475.

⁴³ Luke CLEMENTS, « Winners and Losers », *Journal of Law and Society*, 2005, vol. 32, n° 1, pp. 38 et suivantes.

⁴⁴ « *We need to build a culture of rights and responsibilities. That is what our Human Rights Act is all about.* » Jack STRAW, *Rights and Responsibilities in the New Democracy*, <https://www.ucl.ac.uk/spp/publications/unit-publications/53.pdf>, consulté le 1 juillet 2016.

langage des droits de l'homme soit utilisé par tous les citoyens dans leurs rapports avec l'État, et que le gouvernement lui-même envisage les politiques publiques comme des éléments constitutifs des droits de l'homme. C'est la première définition d'une culture des droits, qui « signifie que la conversation politique est dominée par un discours des droits : les politiciens construisent leurs arguments dans le langage des droits⁴⁵. » Cependant, les créateurs de la loi visaient également le développement d'une « culture des droits » qui ne se limiterait pas au langage politique et juridique. Jack Straw, dans un discours à *University College London*, n'insiste pas que sur les aspects constitutionnels du problème, mais également sur des questions culturelles en affirmant que « construire de véritables droits de l'homme signifie bien plus que des droits légaux qu'on peut faire appliquer par les tribunaux britanniques⁴⁶. » Dans le texte préparatoire à la loi, *Rights Brought Home*, les aspects constitutionnels et culturels sont évoqués ensemble.

La section 19 du HRA a été créée pour encourager le développement de la culture politique des droits de l'homme. Elle prévoit que, lors du dépôt d'un projet de loi au Parlement, le ministre qui en est responsable doit faire une déclaration spécifique. Ainsi, par exemple, pour pouvoir déposer son projet de loi créant des cartes d'identités, le ministre de l'Intérieur britannique a dû affirmer qu'il était compatible avec le HRA⁴⁷. Le langage des droits de l'homme doit donc être toujours explicitement mobilisé, et ce à tous les moments du débat parlementaire. Grâce à cette pratique, tous les députés se sont réapproprié ce langage. Au cours des débats sur la loi contre le terrorisme de 2005, le HRA a été fréquemment mentionné. Par exemple, le député travailliste Win Griffiths défendait l'efficacité du texte pour défendre les droits de l'homme en déclarant : « Mon opinion est que le *Human Rights Act*, que nombre des amis de l'honorable et érudit député semblent mépriser malgré le fait qu'il protège les droits des individus, permet aux suspects de présenter leur situation de manière équitable dans les conditions prévues par ce projet de loi⁴⁸. » L'obligation créée par la section 19 oblige donc le gouvernement à se positionner sur la question des droits de l'homme à chaque projet de loi, et

⁴⁵ « 'Rights culture' connotes the domination of political conversation by a rights discourse: politicians conduct their arguments in the language of rights. » Danny NICOL, « The Human Rights Act and the politicians », *op. cit.*, p. 453.

⁴⁶ « Building true human rights means much more than legal rights you can enforce in UK courts. » Jack STRAW, « Rights and Responsibilities in the New Democracy », *op. cit.*

⁴⁷ JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *Identity Cards Bill - Fifth Report of Session 2004-2005*, 2005, p. 3.

⁴⁸ « My view is that under the Human Rights Act, which many of the hon. and learned Gentleman's hon. Friends seem to despise—despite the fact that it protects the rights of individuals—there would be every opportunity for a defendant to have his case put fairly in the circumstances provided for by the Bill. » *Hansard*, House of Commons Debates, 10 mars 2005, volume 431, colonne 1841.

entraîne donc les débats parlementaires vers une étude systématique des conséquences possibles sur les droits⁴⁹.

Les droits de l'homme sont également inclus dans le processus législatif grâce au travail du *Joint Committee on Human Rights* (JCHR). Ce comité est composé de douze membres, six députés et six membres de la Chambre des Lords, avec des représentants de tous les partis. Il a été créé juste après la mise en place du *Human Rights Act*, en 2001 et avait été envisagé dans le livre blanc du projet de loi⁵⁰. Il a pour but premier d'étudier les conséquences en termes de droits de l'homme des projets de loi débattus au Parlement. Il permet ainsi de faire entrer la culture des droits au cœur du pouvoir législatif. Ainsi, au-delà des mesures prises par la loi elle-même, le JCHR, initiative parlementaire, est un exemple du développement d'une culture des droits intégrée au système législatif britannique lui-même, même si les résultats du travail du comité sont mitigés⁵¹.

A travers ces deux outils, le langage des droits a ainsi pu imprégner la conception et la mise en place des droits. Il a alors pris une plus grande place dans le débat politique. Pour autant, cela ne signifie pas que cela ait été un des buts directs du projet de loi au moment de son vote. D'ailleurs, pour Lord Lester, défenseur de longue date du principe d'une Déclaration des droits, le degré auquel le HRA a influencé la culture politique des droits de l'homme avait été largement sous-estimé au moment du vote de la loi⁵². Cependant, cette culture politique des droits de l'homme au sein des institutions n'est pas la seule que le gouvernement ait visée. Il cherchait également à développer une culture plus large dans l'ensemble de la population.

c. Une loi impopulaire

Le HRA souffre d'un déficit de popularité important, qui peut constituer un obstacle à son adoption au sein d'une culture partagée des droits de l'homme. Ainsi, dans un rapport publié par le Ministère de la Justice en 2008, une majorité (78%) de Britanniques déclaraient ne pas bien connaître le HRA⁵³. Le JCHR a fait le même constat en 2008 : le public ne connaissait pas assez bien le rôle joué par le HRA et les droits de l'homme en général dans leur vie de tous les

⁴⁹ Janet HIEBERT, « Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR help facilitate a culture of rights? », *International Journal of Constitutional Law*, 2006, vol. 4, n° 1, p. 12.

⁵⁰ SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT, *Rights Brought Home: the Human Rights Bill*, *op. cit.*, paragraphes 3.6 et 3.7.

⁵¹ Danny NICOL, « The Human Rights Act and the politicians », *op. cit.*, p. 475.

⁵² Janet HIEBERT, « Parliament and the Human Rights Act: Can the JCHR help facilitate a culture of rights? », *op. cit.*, p. 12.

⁵³ MINISTRY OF JUSTICE, *Human Rights Insight Project*, 2008, pp. 42 et suivantes.

jours⁵⁴. Une explication de cet état de l'opinion publique tient à la couverture médiatique, majoritairement négative, du HRA. Or, la majeure partie des Britanniques (67%) connaissent la loi principalement par les médias plutôt que par leurs proches (12%), à travers leur éducation (11%) ou par expérience personnelle (8%). Ce sont donc les médias qui ont forgé, en grande partie, l'image que les Britanniques ont de la loi.

Or, le HRA a subi les attaques de la presse, qui ont tendu à le présenter comme une « *Villain's Charter* », une charte des criminels⁵⁵. L'expression a été popularisée par Jack Straw, qui a pourtant contribué à construire la loi⁵⁶. Il accusait les médias de donner une vision déformée de la loi. En effet, les médias mettaient en avant les bénéfices que certaines catégories impopulaires de la population (criminels condamnés ou personnes soupçonnées de terrorisme en particulier) pouvaient retirer des droits. Cependant, comme l'a montré Lieve Gies, cette caractérisation mériterait d'être nuancée⁵⁷. Le HRA peut être présenté sous un angle positif, à condition que les garanties apportées par la loi soient présentées en termes de libertés civiles traditionnellement associées à la démocratie britannique comme l'*habeas corpus*. A cette exception près, la loi a été présentée de manière largement péjorative : elle est censée protéger plus les droits des criminels que des victimes. La couverture médiatique se concentre sur quelques cas marquants, tel le refus de la part de la CEDH de laisser le Royaume-Uni extraditer un suspect de terrorisme, Abu Qatada, vers la Jordanie où il aurait risqué de subir la torture.

Le HRA est de manière récurrente critiqué pour son origine européenne, c'est-à-dire étrangère au droit britannique⁵⁸. Il lui est reproché de s'imposer face à la souveraineté britannique, problème autant constitutionnel que culturel. Les conservateurs en particulier opposent les traditions britanniques en matière de libertés avec le droit continental. Par exemple, en réponse à des décisions rendues par la CEDH en 2001, David Cameron, alors simple député conservateur, soulignait l'écart entre le continent et le Royaume-Uni : « De manière générale, le gouvernement doit choisir entre l'*habeas corpus*, droit historique de notre pays, et le droit de ne pas être emprisonné sans procès, entre la *Magna Carta* et la

⁵⁴ JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *A Bill of Rights for the UK?*, *op. cit.*, p. 93.

⁵⁵ Merris AMOS, « Problems with the Human Rights Act 1998 and how to remedy them: is a Bill of Rights the answer? », *op. cit.*, p. 884.

⁵⁶ Francesca KLUG, « Can Human Rights Fill Britain's Morality Gap? », *The Political Quarterly*, 1997, vol. 68, n° 2, p. 425.

⁵⁷ Lieve GIES, « A Villains' Charter? The Press and the Human Rights Act », *op. cit.*, p. 181.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 167.

CESDH⁵⁹. » Le gouvernement britannique avait tenté de prévenir cette critique en présentant d'emblée le projet de loi sous un angle national, comme le montre le titre du livre blanc présentant le projet de loi, qui présente le HRA comme un rapatriement des droits (*Rights Brought Home*). Le texte en lui-même fait de nombreuses références à l'influence que les négociateurs britanniques ont eu sur le texte de la Convention⁶⁰. Les discours de Jack Straw, porteur du projet de loi, l'inscrivent également dans une tradition philosophique britannique, non seulement fondée sur des textes de lois, mais également sur la pensée d'auteurs classiques comme plus modernes de tradition britannique ou américaine :

Ces racines ne sont pas superficielles. Elles remontent très loin dans les traditions intellectuelles britanniques. Nous empruntons au contrat social de Locke, aux idées de réalisation du potentiel des individus tel qu'exprimées par J. S. Mill et aux concepts de citoyenneté jurisprudentielle de Rawls et Selbourne. Nous suivons aussi Burke dans le sens où notre but est de faire advenir des changements organiques parce que nous partons des meilleures fondations⁶¹.

Les sources d'inspiration sont même élargies à d'autres pays de *common law*, en particulier à la Nouvelle-Zélande et au Canada, qui sont les éléments de comparaison privilégiés dans les débats sur la loi, au détriment des modèles continentaux, et donc de droit européen⁶².

Cette distanciation d'avec le reste de l'Europe n'a pas suffi pour changer l'image étrangère de la loi. La loi et les décisions qui ont été prises en son nom sont intimement liées dans la presse avec les institutions européennes, et manquent donc de légitimité⁶³. Les citoyens britanniques ne se sont donc pas approprié la « culture des droits de l'homme » recherchée par le gouvernement néo-travailliste qui a fait voter le HRA. Au contraire, la loi est un projet mené par une élite⁶⁴. Il a été défendu au départ essentiellement par des juristes et a échoué à s'implanter dans la population britannique. Ainsi, la faiblesse de la culture des droits de l'homme est un des facteurs du manque de stabilité du *Human Rights Act*. Cet échec à

⁵⁹ « *In many ways, the Government has a choice between this country's ancient rights of habeas corpus and the right not to be detained without trial; between Magna Carta and the ECHR.* » Cité dans Danny NICOL, « The Human Rights Act and the politicians », *op. cit.*, p. 465.

⁶⁰ SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT, *Rights Brought Home: the Human Rights Bill*, *op. cit.*, paragraphes. 1.2 et 1.3.

⁶¹ « *The roots of this are not shallow. They go back deep into Britain's intellectual traditions. We take from the social contract of Locke, the ideas for self-realisation of the individual articulated by J S Mill and the jurisprudential citizenship concepts of Rawls and Selbourne. We are also Burkean in the sense that our aim is to bring about organic change because we are building on what is best.* » Jack STRAW, « Rights and Responsibilities in the New Democracy », *op. cit.*

⁶² Jean-François FLAUSS, « Human Rights Act 1998 : kaléidoscope », *op. cit.*, p. 696.

⁶³ Merris AMOS, « Problems with the Human Rights Act 1998 and how to remedy them: is a Bill of Rights the answer? », *op. cit.*, p. 898.

⁶⁴ James YOUNG, « The Politics of the Human Rights Act », *Journal of Law and Society*, 1999, vol. 26, n° 1, p. 33.

s'implanter dans la culture a créé un terrain propice à l'utilisation de la question des droits de l'homme dans des buts politiques plus larges.

3. *A Bill of Rights for the UK?*

Les faiblesses du HRA, tant légales que politiques, ont conduit les hommes politiques à appeler à réformer le texte. David Erdos identifie trois scénarios possibles pour ces réformes⁶⁵. Les deux premiers ont été promus par différents partis, le choix de l'un ou de l'autre structurant le débat. La première proposition est de renforcer le HRA en lui adjoignant un *Bill of Rights*, c'est-à-dire une déclaration de droits sur le modèle américain, qui soit contraignante pour les cours de justice. Cette *Bill of Rights* serait d'origine nationale et permettrait aux juges de s'opposer aux lois votées par le Parlement si elles contrevenaient à cette déclaration de valeurs. Le deuxième scénario, au contraire, consisterait à abroger le HRA et à le remplacer par un texte plus faible. Le troisième scénario, considéré comme le plus probable par David Erdos, envisage un débat politique long qui ne mène qu'à des changements de surface et respecte donc le *statu quo*. En effet, depuis le vote du HRA, si les déclarations sur le texte et les propositions de réforme ont été nombreuses, elles n'ont pas mené à des mesures concrètes de grande ampleur.

a. Un texte constitutionnel

Modifier le HRA est d'autant plus complexe que le texte a pris une valeur constitutionnelle : il change fondamentalement l'organisation du pouvoir⁶⁶.

Pour Keith Ewing, juriste spécialisé dans les droits de l'homme :

[le HRA] est indéniablement la redistribution formelle du pouvoir la plus importante dans ce pays depuis 1911, et peut-être même depuis 1688 quand la *Bill of Rights* a proclamé haut et fort que les actions du Parlement ne doivent pas être remises en question ou annulées ni par les cours de justice ni par une quelconque autre institution⁶⁷.

⁶⁵ David ERDOS, « Smoke but No Fire? The Politics of a « British » Bill of Rights », *The Political Quarterly*, 2010, vol. 81, n° 2, p. 189.

⁶⁶ Lorenzo ZUCCA, « Le Human Rights Act », *op. cit.*

⁶⁷ « *it is unquestionably the most significant formal redistribution of political power in this country since 1911, and perhaps since 1688 when the Bill of Rights proclaimed loudly that proceedings in Parliament ought not to be questioned or impeached in any court or any other place.* » Keith EWING, « The Human Rights Act and Parliamentary Democracy », *op. cit.*, p. 79.

Il compare donc le HRA avec la *Bill of Rights*, texte fondateur du régime de monarchie parlementaire britannique, et le *Parliament Act* de 1911 qui a fortement réduit le pouvoir de la Chambre des Lords de s'opposer aux décisions de la Chambre des Communes. Ce dernier texte a en effet constitué un changement important dans l'ordre constitutionnel britannique, sans pour autant remettre en cause sa structure globale. De la même manière, le HRA introduit de nouvelles méthodes de fonctionnement pour le système politique britannique, tout en ménageant la constitution.

Ainsi, le HRA, à sa création, a été en grande partie présenté comme un instrument de réforme constitutionnelle. Le débat se centrait sur cet aspect depuis les années 1970⁶⁸. Le programme électoral présenté par les travaillistes en 1997 le souligne. La garantie des droits de l'homme en droit britannique y est mentionnée parmi d'autres réformes comme la réforme de la Chambre des Lords ou la dévolution. Elle est donc incluse dans des questions de répartition du pouvoir, et de contrôle des actes des acteurs politiques : la section du programme qui mentionne la Convention est intitulée « Nous nettoierons la politique⁶⁹. » Ce n'est donc pas un hasard si Vernon Bogdanor qualifie le HRA de « clé de voûte de la nouvelle constitution⁷⁰ » : c'est la base autour de laquelle s'organise un nouveau système politique, qui a donc indéniablement une grande importance technique. Cette position au centre de la constitution est pourtant contestée : une autre voie peut être utilisée pour protéger les droits fondamentaux, celle de la déclaration de droits (*Bill of Rights*).

Les déclarations de droit n'ont pas uniquement un effet légal. Elles sont également des déclarations des valeurs d'une certaine communauté politique. Ainsi, par exemple, la déclaration française des droits de l'homme a-t-elle atteint une valeur symbolique fondamentale pour la construction de la nation française⁷¹. Au Royaume-Uni, ce concept de déclaration de droits a également une valeur historique : il rappelle le texte de 1689 qui, s'il organisait principalement la distribution du pouvoir, représente également les valeurs de la démocratie britannique.

Par conséquent, la question de la protection constitutionnelle des droits de l'homme n'a pas qu'une utilité technique, elle est aussi ancrée dans l'identité et l'histoire britannique, et toute tentative de mettre en place une nouvelle constitution mobilise ces valeurs.

⁶⁸ Vernon BOGDANOR, *The New British Constitution*, op. cit., p. 57.

⁶⁹ « *We will clean up politics* » *New Labour Because Britain Deserves Better: Labour Party Manifesto*, op. cit.

⁷⁰ « *cornerstone of the new constitution* » Vernon BOGDANOR, *The New British Constitution*, op. cit., p. 53.

⁷¹ Valentine ZUBER, *Le culte des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, 2014, pp. 11 et suivantes.

Le HRA permet ainsi de rectifier une anomalie au sein du continent européen dans la défense des droits, le Royaume-Uni étant le seul pays à ne pas avoir incorporé la Convention. Le vote du HRA participe donc à une stratégie de la part du gouvernement travailliste de rapprochement avec l'Europe⁷². Mais elle permet également de se détacher de l'influence européenne et donc d'affirmer une identité typiquement britannique. En effet, incorporer un texte qui vise à protéger les droits fondamentaux n'est pas seulement mettre en place des politiques publiques, c'est également une déclaration de valeurs, à des degrés divers.

Le gouvernement de Tony Blair, dès le départ, inscrit son projet dans ce cadre historico-culturel. Par exemple, le livre blanc du projet de loi parle bien de « ramener les droits chez nous », de rapatrier les droits⁷³. Cet argument est là pour présenter le droit britannique comme à l'origine des droits de l'homme. Cependant, ses opposants, en particulier conservateurs, soulignent toujours l'origine européenne du texte. Ils considèrent la *common law* comme une protection suffisante qui correspond mieux à la culture britannique. Ils appellent alors à la création d'un texte national, construit sur des valeurs et des techniques nationales : une *Bill of Rights* plutôt que l'incorporation d'une loi européenne. Par exemple, David Cameron, en 2006, souhaite qu'un tel texte soit voté afin d'encourager la CEDH à accorder une plus grande marge d'appréciation aux cours britanniques⁷⁴.

Par conséquent, il n'a pas fallu longtemps pour que le texte du HRA soit contesté et que les acteurs politiques s'affirment en faveur d'une *Bill of Rights* nationale. La forme et le contenu de celle-ci ainsi que ses relations avec le HRA font l'objet d'un désaccord politique.

b. Renforcer la loi

La première possibilité est d'ajouter au HRA de nouveaux droits en lui adjoignant une *Bill of Rights* plus robuste, qui le complète. C'est par exemple la voie conseillée par le JCHR dans son rapport de 2008⁷⁵. Les partis politiques, eux, sont plus divisés.

Le parti libéral-démocrate est le seul qui a milité de manière constante pour un renforcement du HRA. Il considérait que celui-ci ne protégeait pas de manière satisfaisante les droits, et cherchait à la fois à le renforcer et à étendre les droits protégés. Ainsi, dans le

⁷² Florence FAUCHER-KING et Patrick LE GALES, *Les gouvernements New Labour*, op. cit., p. 95.

⁷³ SECRETARY OF STATE FOR THE HOME DEPARTMENT, *Rights Brought Home: the Human Rights Bill*, op. cit.

⁷⁴ David CAMERON, « Balancing freedom and security - a modern British Bill of Rights », *The Guardian*, 26/06/2006.

⁷⁵ JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *A Bill of Rights for the UK?*, op. cit., p. 93 et suivantes.

programme pour les élections de 2001, les libéraux-démocrates promettaient : « Nous établirons un cadre robuste pour les droits individuels qui étende les protections qui sont déjà offertes par le droit européen, afin que les droits des individus pèsent plus lourd que les intérêts du gouvernement⁷⁶. » Une large part du programme était consacrée aux droits de l'homme dans tous les domaines de la vie quotidienne. En 2010, le parti incluait explicitement la protection du HRA dans son programme électoral⁷⁷. Ce parti était le seul à prendre un engagement aussi solide en faveur du HRA. La ligne officielle du parti n'a pas changé sous les gouvernements néo-travaillistes. Ainsi, le programme de 2010 ne mentionne toujours pas de *Bill of Rights* séparée, mais présente de nombreuses questions dans le langage des droits de l'homme, plutôt que dans le langage du débat politique, par exemple en demandant l'incorporation de la Déclaration des Droits de l'Enfant de l'ONU⁷⁸. Sans aller jusqu'à demander à ce que ces droits soient inclus au HRA, les libéraux-démocrates souhaitaient augmenter le nombre de revendications qui pouvaient s'exprimer sur le modèle de la protection des droits fondamentaux en créant de nouvelles dispositions législatives.

Les travaillistes, eux, avaient une position plus nuancée. Ils ont, officiellement, toujours présenté le HRA comme une des grandes réussites de leur premier gouvernement. Leur programme électoral de 2010 affirmait ainsi :

« Nous sommes fiers d'avoir créé le *Human Rights Act* qui permet aux citoyens britanniques de saisir les cours britanniques plutôt que d'avoir à attendre des années pour obtenir réparation à Strasbourg. Nous ne l'abrogerons pas et nous ne reviendrons pas dessus⁷⁹. »

Pour autant, cela ne signifie pas que leur soutien au HRA ait été inconditionnel. S'ils ne sont jamais revenus entièrement sur la loi, ils en ont eux-mêmes critiqué, de manière parfois acerbe, certains aspects et ont souhaité la réformer. Ainsi, dès 2001, quand le gouvernement a proposé un projet de loi pour lutter contre le terrorisme, le HRA a été un obstacle aux mesures qu'il proposait, ce que la Chambre des Lords, en tant que plus haute cour du pays, a confirmé dans un jugement rendu en 2004 : *A & Others v. Secretary of State for the Home Department*⁸⁰. Elle

⁷⁶ « We will establish a strong framework of individual rights extending the protection already afforded by European law, so that the rights of the individual outweigh the interests of the government. » *Liberal Democrat Manifesto*, 2001.

⁷⁷ « We will [...] ensure that everyone has the same protections under the law by protecting the Human Rights Act. » *Liberal Democrat Manifesto*, 2010, p. 94.

⁷⁸ « Liberal Democrats will [...] incorporate the UN Convention on the Rights of the Child into UK law, ending the detention of children for immigration purposes. » *Ibid.*, p. 50.

⁷⁹ « We are proud to have brought in the Human Rights Act, enabling British citizens to take action in British courts rather than having to wait years to seek redress in Strasbourg. We will not repeal or resile from it. » *A Future Fair for All - the Labour Party Manifesto*, 2010, p. 9:3.

⁸⁰ *A. & others v. Secretary of State for the Home Department*, 2004.

considérerait que certaines mesures de détention, qui visaient exclusivement les étrangers, étaient incompatibles avec la Convention⁸¹. Par la suite, le gouvernement ne s'est pas privé de critiquer les contraintes que la loi lui imposait. En 2003, une décision de justice fut rendue, qui offrait aux demandeurs d'asile la possibilité de demander certaines aides de l'État, ce qui causa la colère du ministre de l'Intérieur, David Blunkett⁸². Il s'en prit au juge qui avait rendu cette décision, en critiquant le pouvoir que le HRA lui avait de fait donné. En 2005, c'était au tour de Tony Blair de reprocher au HRA de contraindre les décisions de l'exécutif, cette fois sur des problèmes d'extradition d'islamistes extrémistes. Il envisageait même d'amender la loi : « Si des obstacles se présentaient, nous légifèrerons de nouveau, quitte à amender le *Human Rights Act* si nécessaire, en respectant l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme⁸³. »

Par conséquent, le discours du gouvernement travailliste face au HRA, et de manière plus générale face à un contrôle constitutionnel du respect des droits de l'homme, a évolué. Ainsi, au départ, le HRA était présenté avant tout comme un outil constitutionnel, soutenu par une culture et des valeurs communes. La portée du texte était donc centrée sur les rapports que l'État avait avec les citoyens, en créant des obligations pour l'État, et des droits pour les citoyens. A partir de 2007, l'orientation de la politique du gouvernement sur la protection des droits de l'homme a changé. Il a proposé de rédiger une *Bill of Rights* qui ne soit pas uniquement une déclaration de droits, mais également une déclaration de responsabilités, explicitant ainsi les devoirs que les citoyens ont envers l'État et les uns envers les autres⁸⁴. Ce projet était porté par Jack Straw, l'un des architectes du HRA, qui menait donc à la fois une critique du texte et une proposition pour le prolonger. Si les devoirs sont implicites dans toute déclaration de droits depuis les premières, dans une logique que relevait déjà Thomas Paine, ils n'apparaissent pour autant pas toujours dans les projets politiques travaillistes⁸⁵. D'un côté, le parti avait publié en 1996 un document, *Bringing Rights Home*, qui prévoyait l'incorporation de la Convention en

⁸¹ Fergal DAVIS, « The Human Rights Act and Juridification: Saving Democracy from Law », *Politics*, 2010, vol. 30, n° 2, p. 93.

⁸² Patricia KINDER-GEST, « Convention européenne des droits de l'homme et loi sur les droits de l'homme de 1998, ou la difficulté d'être vraiment européen », in Agnès ALEXANDRE-COLLIER, Bernard D'HELLENCOURT et Pauline SCHNAPPER (dirs.), *Le Royaume-Uni et l'Union européenne depuis 1997*, Dijon, Editions universitaires de Dijon, 2007, p. 161.

⁸³ « *Should legal obstacles arise, we will legislate further, including, if necessary, amending the **Human Rights Act** in respect of the interpretation of the European convention on human rights.* » George JONES, « Blair to curb human rights in war on terror », *The Daily Telegraph*, 06/08/2005.

⁸⁴ Merris AMOS, « Problems with the Human Rights Act 1998 and how to remedy them: is a Bill of Rights the answer? », *op. cit.*, p. 884.

⁸⁵ John WADHAM, Helen MOUNTFIELD, Elizabeth PROCHASKA et Raj DESAI, *Blackstone's Guide to the Human Rights Act 1998*, *op. cit.*, p. 2.

droit national sans mentionner ce concept de « responsabilités⁸⁶ » ni même de *Bill of Rights* qui compléterait cette incorporation. De l'autre, les ministres travaillistes insistaient régulièrement sur cette notion de responsabilité⁸⁷. Ainsi, Jack Straw insistait-il dans son discours de 1999 à University College London sur l'importance des responsabilités dans une déclaration de droits. Il accusait ses opposants d'avoir feint de ne pas entendre l'accent qu'il mettait sur les responsabilités⁸⁸. Ces divisions au sein du parti travailliste continuaient à refaire surface tout au long des gouvernements Blair et Brown. Ainsi, les collègues de Jack Straw au gouvernement s'opposaient à son projet de loi, en affirmant qu'il allait créer de nouvelles contraintes judiciaires sur le gouvernement⁸⁹.

Pourtant, la ligne officielle travailliste est restée, jusqu'aux élections de 2010, de promouvoir une déclaration qui inclut les droits et les responsabilités. Ainsi, un rapport préliminaire a été publié en 2009, préconisant la mise en place d'un tel texte, mais trop tard pour que le projet puisse devenir loi avant les élections générales de 2010⁹⁰. Le projet apparaît alors dans l'introduction du programme électoral de 2010 du parti travailliste, qui utilise une formule inhabituelle pour décrire ce changement d'approche des droits qui se concentre sur les responsabilités des individus. Le programme affirme que « le parti travailliste renforcera notre société en protégeant ce qui est important pour les gens et en exigeant des droits et des devoirs de la part de tous⁹¹. » Dans cette formulation, le gouvernement exige que les droits des individus soient respectés par tous, et pas seulement par les services publics de l'État. L'expression « *demanding rights [...] from all* » montre que la source des droits n'est pas seulement dans l'État, mais également dans les rapports entre les individus, qui ne sont plus de simples récipiendaires de droits et de services, mais également des acteurs. Le passage, mis en valeur en gras dans l'introduction, fait la jonction entre un paragraphe qui promet de meilleurs services publics, et un autre qui décrit une société qui évolue rapidement, et a donc besoin d'être protégée. Certes, les droits doivent être garantis par l'action de l'État, mais les citoyens ont aussi une part de responsabilité dans l'évolution et les changements de leur propre société. C'est cette

⁸⁶ *Ibid.*, p. 8.

⁸⁷ David ERDOS, « Ideology, Power Orientation and Policy Drag: Explaining the Elite Politics of Britain's Bill of Rights Debate », *op. cit.*, p. 36.

⁸⁸ « *When the Human Rights Act was going through Parliament, I referred several times to building a culture of rights and responsibilities. Some people misheard me. They didn't hear the word "responsibilities". [...] Building true human rights means much more than legal rights you can enforce in UK courts. It means learning to understand and accept responsibilities and the rights of others in the community.* » Jack STRAW, « Rights and Responsibilities in the New Democracy », *op. cit.*

⁸⁹ Patrick WINTOUR, « Cabinet revolt over Straw's rights and responsibilities plan », *The Guardian*, 04/11/2008.

⁹⁰ David ERDOS, « Smoke but No Fire? The Politics of a « British » Bill of Rights », *op. cit.*, p. 195.

⁹¹ « *Labour will strengthen our society, by protecting the things people value and demanding rights and responsibilities from all.* » *A Future Fair for All - the Labour Party Manifesto*, *op. cit.*, p. 0:4.

insistance sur la responsabilité des citoyens qui est reprise dans le projet travailliste de *Bill of Rights*.

Cette déclaration de droits et de responsabilités est avant tout une déclaration de valeurs, plus qu'une proposition de mesures de droit positif. Le document de concertation publié par le gouvernement pour présenter son projet en 2007 insiste plus sur ces valeurs que sur d'éventuelles mesures contraignantes. Par exemple, la section « *British Bill of Rights and Duties* » passe plus de temps à établir un tel texte comme un héritage historique et culturel qu'à envisager des mesures concrètes. Le *Human Rights Act* est présenté comme « un ensemble contemporain de valeurs communes auxquelles toute notre société adhère⁹² » plutôt que comme un cadre constitutionnel ou comme une garantie légale des droits. Le parti travailliste a donc modifié son approche des droits en exerçant le pouvoir exécutif. Il s'éloigne d'une approche contraignante pour l'État, et présente les droits comme des valeurs partagées et leur application comme conditionnée au respect de responsabilités qui leur sont attachées.

c. Remplacer la loi

Le parti conservateur, lui, a toujours été très critique envers le HRA. C'est particulièrement le cas à partir de l'arrivée à sa tête de David Cameron qui s'est clairement positionné en demandant l'abrogation du HRA pour lui substituer une *Bill of Rights* purement britannique, qui ne souffrirait pas de l'association avec l'Europe. Malgré cela, il ne demandait pas la sortie de la Convention, contrairement à une branche plus fortement eurosceptique de son parti, représentée par Lord Tebbit, qui considérait qu'une *Bill of Rights* nationale n'aurait que des effets négatifs si le Royaume-Uni continuait de se soumettre à l'autorité de la CEDH⁹³. L'ancien ministre de Margaret Thatcher considérait la fin du HRA et le rejet de la Convention comme une étape dans un processus plus long qui permettrait au Royaume-Uni de se défaire de l'influence excessive de l'Europe, et dont le but final était de sortir de l'Union européenne⁹⁴. Ainsi, la frange la plus eurosceptique du parti conservateur souhaitait la fin du HRA comme un moyen de se détacher de l'Europe en général.

L'abrogation du HRA était une promesse de campagne pour les élections générales de 2010. Elle est brièvement mentionnée dans le programme électoral, dans une partie intitulée

⁹² « *The Human Rights Act provides a contemporary set of common values to which all our communities can subscribe.* » LORD CHANCELLOR, *The Governance of Britain*, 2007, p. 60.

⁹³ Will WOODWARD, « Cameron promises UK bill of rights to replace Human Rights Act », *The Guardian*, 26/06/2006.

⁹⁴ Norman TEBBIT, « Cameron should heed St Paul, not his advisers », *The Spectator*, 29/09/2007.

« Restaurer nos libertés civiles » critiquant l'action gouvernementale en matière de lutte contre la criminalité et en particulier d'extension des pouvoirs de police⁹⁵. Cette promesse fut une composante importante du discours de David Cameron tout au long de la campagne⁹⁶. Il insista sur le caractère britannique des libertés : « Je crois qu'il est temps de trouver une nouvelle solution qui protège les libertés dans ce pays, une solution nationale qui soit sensible à l'héritage légal britannique et qui permette aux gens de s'approprier leurs droits⁹⁷. » Il s'attaque ainsi, en creux, aux juges européens qui, eux, ne lui semblent pas prendre en compte « l'héritage légal britannique. » Il présente également son projet comme un moyen de créer la culture des droits de l'homme que les travaillistes visaient, et qui aurait permis aux citoyens de « s'approprier les droits. »

Les conservateurs ont renforcé à travers leur discours la perception d'un HRA sous influence européenne. En concentrant leur attention sur des affaires qu'ils présentent comme absurdes, ils intègrent leur critique du texte dans leur critique plus large des institutions européennes, qu'elles émanent de l'UE ou du Conseil de l'Europe. Ainsi, dans une tribune de 2000 dans l'hebdomadaire *The Spectator*, le journaliste et futur député conservateur Michael Gove prédisait les abus d'une « culture des droits de l'homme » construite sur le modèle Nord-Irlandais.

La culture des droits de l'homme s'est déjà enracinée au Royaume-Uni, à travers l'application du *Human Rights Act* en Ecosse et son activation imminente en Angleterre et au Pays de Galles. Ses effets se sont déjà fait ressentir dans les compensations payées aux militaires enceintes et réclamées par les prisonniers blessés pendant une tentative d'évasion. Mais les effets de l'incorporation de la Commission [sic] Européenne pour [sic] les droits de l'homme (CEDH) dans notre droit seront bientôt exacerbés par l'influence insidieuse des sections sur l'égalité et les droits de l'homme dans l'accord de Belfast⁹⁸.

La culture des droits de l'homme, conséquence du HRA, est donc d'abord présentée comme néfaste, puisqu'elle permet des exigences absurdes de la part des citoyens. Elle est ensuite

⁹⁵ « Restore our civil liberties » *Invitation to Join the Government of Britain, the Conservative Manifesto*, 2010, p. 79.

⁹⁶ Lieve GIES, « A Villains' Charter? The Press and the Human Rights Act », *op. cit.*, p. 169.

⁹⁷ « So I believe that the time has now come for a new solution that protects liberties in this country that is home-grown and sensitive to Britain's legal inheritance that enables people to feel they have ownership of their rights. » David CAMERON, « Balancing freedom and security - a modern British Bill of Rights », *The Guardian*, 26/06/2006.

⁹⁸ « The human-rights culture has already taken root in the UK, through the operation of the **Human Rights Act** in Scotland and its imminent activation in England and Wales. Its effects have already been seen in the compensation paid to pregnant servicewomen and demanded by prisoners injured in the act of escape. But the effects of the incorporation of the European Commission for Human Rights (ECHR) into our law will soon be exacerbated by the creeping influence of the sections on equality and human rights in the Belfast Agreement. » Michael GOVE, « The new terror », *The Spectator*, 29/07/2000.

rattachée à son origine européenne, avec un vocabulaire très péjoratif (*creeping*), qui souligne l'influence néfaste qu'elle exercerait sur les changements législatifs et le processus de paix.

L'autre critique directe adressée par les conservateurs au HRA est qu'il causerait une perte de pouvoir pour le gouvernement et le Parlement par un renforcement de la position des juges. Ainsi, dans un discours de 1999, John O'Sullivan, ancien conseiller de Margaret Thatcher citait en exemple l'incorporation de la Convention comme une des preuves de l'érosion de la souveraineté parlementaire britannique⁹⁹. Les juges de la CEDH comme les juges nationaux devenaient pour lui essentiellement un pouvoir qui n'était responsable devant aucune autre institution et qui risquait d'outrepasser leurs prérogatives constitutionnelles traditionnelles. « Si les juges acquièrent graduellement le pouvoir d'annuler des lois existantes et d'en créer de nouvelles sous prétexte de contrôle constitutionnel, ils abuseront inévitablement de ce pouvoir¹⁰⁰. » Ainsi, ce que craint O'Sullivan, c'est une menace envers la démocratie britannique, diminuée par des juges non-élus. Il ne lie pas explicitement cette perte de pouvoir du gouvernement à l'Europe : la CEDH est mentionnée dans une section intitulée « Bureaucrates et juges », dans laquelle les développements récents sont comparés à la situation aux États-Unis¹⁰¹. Cependant, elle précède directement la section dédiée aux organisations internationales, dont l'Union européenne, mais également l'OTAN et le GATT, en faisant le parallèle entre une perte de pouvoir nationale, et une perte de pouvoir causée par des organisations supranationales qui sont « hostiles à la souveraineté nationale par principe¹⁰². » Si les deux arguments sont, en général, bien séparés dans le discours conservateur, ils font partie du même continuum, de façon implicite.

La question du pouvoir du gouvernement d'expulser des ressortissants étrangers, question au long terme qui traverse toute la période, illustre bien l'interaction de ces deux arguments dans le discours conservateur. Ainsi, dès 2003, le *Daily Mail* accuse le HRA d'empêcher le gouvernement d'expulser certains demandeurs d'asile en suivant les exigences de la Convention¹⁰³. Quand David Cameron a rendu publique sa promesse d'abroger le HRA, en 2006, la possibilité d'expulser des criminels ou des suspects de terrorisme apparaissait

⁹⁹ Ben PATTERSON, *The Conservative Party and Europe*, op. cit., p. 215.

¹⁰⁰ « *If judges gradually acquire the power to overturn existing laws and to make new ones under the guise of constitutional review, they will inevitably abuse that power in time.* » John O'SULLIVAN, *Conservatism, Democracy and National Identity (the Third Keith Joseph Memorial Lecture)*, <http://www.cps.org.uk/files/reports/original/130307133853-ConservatismDemocracyandNationalIdentity.pdf>, consulté le 17 août 2016.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 11-14.

¹⁰² « *are hostile to national sovereignty in principle.* » *Ibid.*, p. 15.

¹⁰³ Paul EASTHAM, « How the Tory treaty-busters would end asylum chaos », *The Daily Mail*, 28/01/2003.

encore au premier plan, il reprochait au HRA de « rendre difficile l'expulsion de suspects de terrorisme » et il a déclaré que [le HRA] « faisait passer les droits des criminels avant ceux de leurs victimes¹⁰⁴. » Les conservateurs insistaient alors sur l'inadéquation entre la structure continentale de la Convention et le droit britannique, établissant un lien entre manque de responsabilité démocratique des juges et ingérence européenne. Un porte-parole du parti déclarait : « La Convention européenne est un ensemble de principes qui ne fonctionnent pas en droit britannique. Si nous pouvons définir ce que les règles signifient, nous pouvons prévenir les cas où les juges interpréteront les choses de manière complètement incorrecte¹⁰⁵. »

L'affaire qui a incarné le problème de l'expulsion de ressortissants étrangers condamnés au Royaume-Uni a été celle du meurtre de Philip Lawrence. En 1995, ce professeur a été assassiné par un adolescent de 15 ans, Learco Chindamo, né en Italie et qui était arrivé au Royaume-Uni à l'âge de 5 ans¹⁰⁶. En 2007, le ministère de l'Intérieur souhaitait l'expulser vers l'Italie à l'issue de sa peine. Cependant, le tribunal en charge des questions d'immigration a rejeté cette requête qui violait une directive européenne sur l'expulsion de ressortissants d'autres États de l'UE¹⁰⁷. Le porte-parole du parti conservateur pour l'Intérieur avait alors accusé la politique du gouvernement en matière de droits de l'homme d'être un échec dans la lutte contre la criminalité des étrangers¹⁰⁸. En octobre, à la conférence annuelle du parti, David Cameron avait lui aussi mis l'impossibilité de déporter Chindamo au compte du HRA¹⁰⁹. Or, la décision des juges avait été principalement motivée par un texte de l'Union européenne. Le discours conservateur entretenait donc une certaine confusion entre politique européenne et HRA, et dans les deux cas critiquait le pouvoir acquis par les institutions européennes sous les gouvernements travaillistes¹¹⁰. Les conservateurs eurosceptiques attribuaient une partie des

¹⁰⁴ « He attacked the **Human Rights Act** for making it difficult to deport terrorist suspects and said it puts criminals' rights before those of their victims. » Tim SHIPMAN, « Let's have a « common sense » Bill of Rights, says Cameron », *The Daily Mail*, 26/06/2006.

¹⁰⁵ « The European Convention is a set of principles but it doesn't work in British law. If we can define what the rules mean we can prevent cases where judges interpret things in completely the wrong way. » *Ibid.*

¹⁰⁶ Philip JOHNSTON et Aislinn SIMPSON, « Wife of stabbed teacher attacks decision not to deport his killer », *The Daily Telegraph*, 21/08/2007.

¹⁰⁷ Mark TRAN, « Court rejects challenge over Chindamo deportation ruling », *The Guardian*, 31/10/2007.

¹⁰⁸ « But David Davis, the shadow home secretary, said: "It is a stark demonstration of the clumsy incompetence of this Government's **human rights** legislation that we are unable to send a proven killer back to his own country, especially when that country is in **Europe**." » Philip JOHNSTON et Aislinn SIMPSON, « Wife of stabbed teacher attacks decision not to deport his killer », *op. cit.*

¹⁰⁹ « 'Deporting people for gun and knife crime,' you can't do that because of the Human Rights Act. » David CAMERON, *Leader's speech at the Conservative Conference*, 2007.

¹¹⁰ « David Davis, the shadow home secretary, said: "The Government are trying to blame the courts but they signed up to the EU law in question and continue to cede the powers to deal with dangerous individuals like this to Brussels." » Christopher HOPE et Caroline GAMMELL, « Cameron: Scrap the Human Rights Act Headmaster's killer a genuine and present risk, says Home Office », *The Daily Telegraph*, 22/08/2007.

problèmes de la législation sur les droits de l'homme à l'influence européenne. Or, David Cameron prenait ses distances avec la question de l'UE afin d'éviter un sujet qui avait endommagé la popularité de son parti. La promesse d'abroger le HRA apparaît alors comme une mesure de politique européenne visant à rassurer la frange eurosceptique du parti¹¹¹.

Ainsi, la position des conservateurs, qui voulaient abroger le HRA pour le remplacer par une déclaration de valeurs typiquement britanniques, et celle des libéraux-démocrates, qui cherchaient à constitutionnaliser une plus grande variété de droits, s'opposaient directement. Par conséquent, quand les élections générales de 2010 ont mené à la constitution d'un gouvernement de coalition entre ces deux partis, la question du HRA est devenue un point d'achoppement direct. Une solution de compromis, qui figeait la situation, a été mise en place. Le programme pour le gouvernement de la coalition ne mentionnait pas le HRA directement, et ne promettait donc ni de le renforcer, ni de l'abroger. Le gouvernement s'engageait cependant à créer une Commission visant à étudier la possibilité de voter une *Bill of Rights* britannique. Cette promesse était un compromis entre la position libérale-démocrate d'un côté, qui soutient le renforcement des droits garantis par la Convention en droit britannique, et celle des conservateurs de l'autre, qui insiste sur un texte représentant des traditions purement britanniques :

Nous mettrons en place une Commission chargée d'étudier la création d'une Déclaration de Droits britannique qui incorpore et se base sur la Convention européenne des droits de l'homme, qui s'assure que ces droits continuent à être entérinés dans le droit britannique, et qui protège et étende les libertés britanniques. Nous chercherons à promouvoir une meilleure compréhension de la portée réelle de ces obligations et de ces libertés¹¹².

Cependant, cette Commission n'a pas mené à la rédaction d'une *Bill of Rights*, le compromis de la coalition ayant donc abouti à un *statu quo*, signe de la difficulté qu'une réforme constitutionnelle majeure rencontre quand il n'y a pas de consensus politique¹¹³.

¹¹¹ Peter DOREY, Mark GARNETT et Andrew DENHAM, *From Crisis to Coalition: the Conservative Party, 1997-2010*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, p. 127.

¹¹² « We will establish a Commission to investigate the creation of a British Bill of Rights that incorporates and builds on all our obligations under the European Convention on Human Rights, ensures that these rights continue to be enshrined in British law, and protects and extends British liberties. We will seek to promote a better understanding of the true scope of these obligations and liberties. » *The Coalition: our Programme for Government*, 2010, p. 11.

¹¹³ David ERDOS, « Smoke but No Fire? The Politics of a « British » Bill of Rights », *op. cit.*, p. 197.

Conclusion

Le HRA a été au départ présenté comme un outil essentiellement constitutionnel. Le gouvernement travailliste l'a inclus dans ses grandes réformes de début de mandat, il a été voté en même temps que les efforts pour la dévolution et la réforme de la Chambre des Lords. C'est un texte qui peut, à plusieurs niveaux, être considéré comme une forme de constitution. Vernon Bogdanor définit trois rôles pour une constitution¹¹⁴. D'abord celui de créer des valeurs communes, un objectif commun aux citoyens d'un pays donné. Ensuite, une constitution décrit l'organisation du pouvoir politique dans le pays. Enfin, elle doit protéger les citoyens les uns des autres, nouveauté caractéristique de la constitution américaine. Le HRA a surtout été utilisé pour les deux premières raisons, et le projet travailliste comme celui des conservateurs de création d'une *Bill of Rights* semble annoncer que le troisième aspect pourra faire l'objet de législations futures. Le HRA a certes mis en place des outils constitutionnels pour répartir le contrôle du respect des droits de l'homme entre différentes institutions (Parlement, gouvernement, tribunaux), mais il était censé poser les bases d'un changement culturel. Or, le succès rencontré pour ce second objectif a été limité, et a contribué à des faiblesses du texte.

Par ailleurs, les méthodes utilisées pour protéger la souveraineté parlementaire tout en incorporant les droits n'ont pas permis d'appliquer directement toute la Convention et la jurisprudence de la CEDH en droit national. La révolution constitutionnelle du HRA n'a pas suffi à en faire une charnière efficace avec le droit du Conseil de l'Europe.

¹¹⁴ Vernon BOGDANOR, *The New British Constitution*, op. cit., pp. 53-54.