

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de John Register
(séance du lundi 1^{er} février 2010)

Jacques Boré : Il semble, à vous entendre, que la constitution et la coutume sont également compatibles avec la démocratie. C'est du reste une opinion que je partage. Mais ne pensez-vous que la constitution est une garantie plus sûre pour le citoyen, parce qu'elle est plus contraignante par le contrôle de constitutionnalité qu'elle impose et par la majorité renforcée qu'elle nécessite pour sa modification ?

*
* *

Gilbert Guillaume : Je m'interroge sur la disparition des Lords héréditaires. Vous avez évoqué, pour les remplacer, deux possibilités : celle de l'élection et celle de la nomination par le gouvernement. A-t-on aujourd'hui une idée de ce vers quoi on s'oriente ?

J'aimerais par ailleurs connaître votre avis sur la possibilité pour la Cour Suprême d'exercer un contrôle de constitutionnalité. La constitution britannique est une constitution qui donne tout pouvoir à la reine en son parlement, c'est-à-dire finalement au parlement lui-même. Le parlement peut donc modifier la constitution en adoptant des lois dans la forme ordinaire. C'est ce qu'il a déjà fait un certain nombre de fois, par exemple lors de l'entrée du Royaume Uni dans l'Union européenne. Mais si le parlement a ainsi compétence pour modifier librement la constitution, comment une juridiction peut-elle déclarer qu'une loi est contraire à la constitution ?

Il m'est d'autant plus difficile d'imaginer une réponse positive à cette question que les exemples que vous avez donnés sont beaucoup plus des exemples de contrôle de conventionalité que des exemples de contrôle de constitutionnalité. J'entends par là que le Royaume-Uni a passé un certain nombre d'accords internationaux, notamment la Convention européenne des droits de l'homme, et que, bien entendu, ces conventions internationales, une fois entrées dans le système britannique, ont une valeur supérieure à celle des lois. Par conséquent, on peut s'assurer de la conformité de la loi avec le droit conventionnel international.

En définitive, la Cour Suprême ne va-t-elle pas exercer un contrôle de conventionalité plutôt que de constitutionnalité, comme le faisaient d'ailleurs les Lords judiciaires ?

*
* *

Bertrand Saint-Sernin : Dans les problèmes d'éducation et de politique scolaire, l'Angleterre m'apparaît plus jacobine que la France. Quand, par exemple, le Premier ministre britannique a estimé, en 1997, qu'il fallait tenir compte des évaluations qui avaient été faites sur le plan international, il a donné des instructions qui ont été suivies d'effet. Ce n'est pas toujours le cas en France. Certes, quand on est recteur d'académie en France, on a le sentiment que la législation et la réglementation sont uniformes. Pourtant on ne peut absolument pas administrer de la même manière la Bourgogne et la Lorraine, pour ne citer qu'un seul exemple.

La notion de coutume en France recouvre l'idée que les coutumes étaient extrêmement diverses d'une province à l'autre. Le problème de la monarchie sous l'ancien régime a été d'unifier ces coutumes. Le passage de la coutume à la constitution a été rendu nécessaire par les difficultés qu'engendrait une pluralité de coutumes peu compatibles entre elles, phénomène que l'on ne retrouve pas en Angleterre. C'est pourquoi j'aimerais savoir si l'idée d'un jacobinisme anglais vous paraît recevable.

Lors d'un séjour récent en Angleterre, j'ai été tout à fait étonné par la presse anglaise, qui faisant état de l'enquête sur l'entrée en guerre de la Grande Bretagne en Irak, n'a pas manqué de se faire l'écho de critiques très vives contre le Premier ministre de l'époque, mais n'a pas mentionné le moins du monde le fait que le parlement – travaillistes et conservateurs – avait voté cette entrée en guerre. Comment l'expliquez-vous ?

*
* *

Jean-Claude Casanova : Ma première question tient à la religion. Il y a 3% de protestants en France et, de Necker à Lionel Jospin, (en passant par Guizot, Waddington et Rocard) la France a compté beaucoup de Premiers ministres protestants. Il y a environ 15% de catholiques en Grande-Bretagne et on ne compte aucun Premier ministre catholique dans l'Histoire anglaise. Est-ce que la discrimination à l'égard des catholiques en Angleterre vous paraît être un trait durable de la vie politique britannique ?

Vous avez utilisé le terme « linéaire » comme on le fait habituellement en parlant de la constitution anglaise et des rapports avec la monarchie. Montesquieu et Voltaire en témoignent. Mais quand même, vous avez décapité un roi, tout comme nous ; vous avez exilé un roi, tout comme nous. Et d'une certaine façon, l'Angleterre a, depuis la glorieuse révolution, humilié la monarchie. Dans le rapport entre leader parlementaire et chef d'État, on trouve une relation qui existait sous la Troisième République française. Poincaré devait soumettre ses discours à Clemenceau et ne pouvait les prononcer qu'en présence d'un ministre de la République. Ainsi il y a eu, sous la Troisième République, une constante humiliation du chef de l'État par le pouvoir parlementaire, d'où les tentatives de Millerand, de Tardieu, de De Gaulle et du courant révisionniste.

Il est difficile de dire qu'il en va différemment en Angleterre. L'humiliation y prend une autre forme, mais elle plus perverse. On appelle en effet « discours de la Reine » un discours intégralement rédigé par le Premier ministre. En France, l'humiliation du Président de la République a abouti à la réaction présidentielle. En Angleterre, les rois et reines lisent, depuis 1688, un discours qu'ils n'ont pas rédigé, ce qui n'est pas un signe de grand privilège aristocratique. Ne pensez-vous qu'il y a en Angleterre une manipulation de la monarchie par l'oligarchie parlementaire ? l'exemple de Disraeli transformant la reine en impératrice des Indes pour flatter le nationalisme du peuple et permettre au suffrage universel de ne pas éliminer les riches conservateurs de la vie politique, ne le montre-t-il pas ?

Ma troisième question concerne la branche judiciaire. La hiérarchie des normes y est-elle aujourd'hui pleinement acceptée ? Le monde judiciaire accepte-t-il que les normes européennes soient supérieures aux normes britanniques ?

Enfin, j'évoquerai les conséquences de la dévolution, dont l'un des principales a été l'introduction de la proportionnelle en Écosse. Au XIX^e siècle, Stuart Mill était partisan de la proportionnelle alors que Bagehot était favorable au scrutin majoritaire. À mon avis, le scrutin majoritaire anglais repose historiquement sur l'exclusion des

catholiques et sur la communauté sportive et aristocratique des Torys et des Whigs. Avez-vous le sentiment qu'aujourd'hui, l'Angleterre pourrait réviser son système électoral et devenir, comme tous les pays européens, à l'exception de la France, un pays à scrutin proportionnel ?

*
* *

Jacques de Larosière : J'ai eu l'occasion d'être auditionné par des comités de la Chambre des Lords spécialisés en matière de finances et j'ai pu constater que mes interlocuteurs étaient des gens d'une grande compétence, très ouverts et critiques à la fois. Quelle est votre position face à la question qui semble se poser aujourd'hui de savoir si l'on doit désormais faire élire les Lords ?

Par ailleurs, on parle d'un malaise croissant parmi les membres de la fonction publique britannique. Or celle-ci a toujours joué un rôle central dans la préparation des actes qui, du gouvernement, sont transmis au parlement. On peut affirmer que la fonction publique britannique est une des meilleures du monde. Or, il est dit que le malaise qui l'affecte aujourd'hui procède d'une dérive du gouvernement vers un pouvoir plus capricieux et politisé. Qu'en pensez-vous ?

*
* *

Emmanuel Le Roy Ladurie : Estimez-vous que la Magna Carta a vraiment eu le rôle initiateur qu'on lui prête ?

Par ailleurs, croyez-vous que la carte d'identité sera adoptée en Grande Bretagne ou bien qu'on y suppléera, comme aux États-Unis, par le permis de conduire ?

*
* *

Georges-Henri Soutou : J'ai été très touché par votre évocation de la sollicitude de Napoléon III pour la légalité des décisions de son régime, point de vue dont on peut toutefois craindre qu'il ne soit pas absolument universellement répandu. Plus sérieusement, Napoléon III avait étudié le système britannique et il disait qu'il souhaitait que la France s'en rapprochât. Sa formule sur le Sénat impérial défenseur de la légalité à l'instar des parlements de l'ancienne monarchie peut certes faire sourire ; néanmoins il avait fondamentalement raison, contre les parlementaires de la fin du XVIII^e qui se prenaient pour l'équivalent des Communes du parlement britannique, alors qu'ils relevaient directement du souverain.

Vous avez dit brièvement que la séparation des pouvoirs était moins marquée au Royaume Uni qu'en France. On serait tenté de le croire quand on voit, par exemple, en matière de sécurité, tous les moyens dont le gouvernement britannique dispose depuis le début du XX^e siècle. Pourriez-vous préciser votre propos ?

*
* *

Mireille Delmas-Marty : Quelle est la part des systèmes d'intégration européenne dans le renforcement du pouvoir judiciaire ? N'y a-t-il pas une contradiction entre ce qui s'est passé avec le *Human Rights Act* – texte présenté en 1998 par le gouvernement de Tony Blair comme une manière de « ramener les droits à la maison » ("*rights brought home*") et permettant d'éviter une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme – et le tout récent Traité de Lisbonne qui a permis au Royaume Uni de se réclamer de la clause l'autorisant à ne pas intégrer la charte de l'Union européenne sur les droits fondamentaux ? Comment l'expliquer ?

*
* *

Jean Baechler : Vous avez été précédé dans l'examen de votre sujet par Cicéron qui, dans *Les Lois*, ou bien dans *La République*, établit un parallèle entre la manière grecque et la manière romaine de définir les règles fondamentales du jeu qu'est une constitution. Les Grecs procédaient par les législateurs, donc par un mouvement venant d'en-haut, et on en changeait au gré des humeurs et des rapports de force, avec une issue généralement fâcheuse. À Rome, rien de tel, il n'y avait aucun législateur, mais une production organique à travers les siècles d'une forme constitutionnelle non écrite, mais qui marchait et qui intègrait, au cours du temps, des innovations. Ce parallèle peut être développé utilement. Se retrouvent alors ensemble Rome, Venise et la Grande Bretagne d'un côté ; de l'autre, on a Athènes, Florence et la France.

Pour que le mode organique fonctionne, il faut que les développements constitutionnels suivent au minimum une certaine direction et que les principes fondateurs soient respectés d'âge en âge. Quel est l'attracteur étrange qui fait que, rétrospectivement, on constate que les développements constitutionnels romain, vénitien et anglais forment un ensemble cohérent ?

*
* *

Réponses :

À Jacques Boré :

En Angleterre, la Chambre des Communes, pendant très longtemps, et maintenant la Chambre des Lords peuvent, par des décisions de rejet des propositions gouvernementales, faire acte de rétablissement d'une légalité constitutionnelle. À défaut, ce sont les tribunaux qui s'en chargent, par un rappel de principes fondamentaux, comme l'a fait la semaine dernière la Cour Suprême. C'est ainsi que s'effectue une sorte de contrôle de constitutionnalité.

À Gilbert Guillaume :

Personne ne sait aujourd'hui comment sera constituée la nouvelle Chambre des Lords après disparition des Lords héréditaires. La nomination de Pairs à vie par le Premier ministre a été considérée comme dangereuse en raison de certaines nominations faites par Tony Blair, nominations qui ont suscité l'opposition de la Chambre des Lords elle-même. Cet épisode mis à part, le système a toujours bien fonctionné et il peut continuer à bien fonctionner à condition que les Pairs nommés par le Premier ministre soient bien nommés à vie, car en étant nommé à vie, le Pair devient indépendant.

En ce qui concerne la nouvelle Cour Suprême, ce sont les médias qui lui ont donné une importance qu'elle n'a en fait pas. Auparavant les Law Lords se réunissaient un après-midi où il n'y avait pas de séance de la Chambre des Lords. Dans cette grande salle, cinq ou six magistrats habillés en civil, s'asseyaient où ils le voulaient et rendaient un jugement. Seuls étaient habillés impeccablement les avocats des parties. Assurément, cela n'impressionnait guère le public qui regardait les retransmissions à la télévision. Mais alors qu'auparavant les juges devaient exposer individuellement et l'un après l'autre les motifs de leur avis, les décisions sont aujourd'hui prises par simple majorité.

À Bertrand Saint-Sernin :

Oui, on peut sans doute dire que le système éducatif en Grande Bretagne est devenu plus jacobin qu'en France.

Quant à la constitution sous l'ancien régime, je considère qu'elle était coutumière [*fin de bande d'enregistrement. Il manque deux ou trois phrases sans doute*].

Pour ce qui est de la responsabilité de l'entrée en guerre contre l'Irak, il ne faut pas oublier que tous les partis ont pris position sur la base des informations que leur donnait le Premier ministre Tony Blair, notamment sur l'existence d'armes de destruction massive en Irak.

À Jean-Claude Casanova :

Non, il n'y a plus de discrimination contre les catholiques en Angleterre depuis le XIX^e siècle. Ils votent et peuvent occuper des places dans la fonction publique. Seul persiste encore ce que d'aucuns considèrent comme une anomalie, à savoir le statut religieux exclusif du souverain et de la famille royale. Mais cette question n'affecte nullement la vie quotidienne des quelque quatre millions de catholiques qui vivent en Grande Bretagne.

Une différence entre nos deux pays a été que notre restauration a été durable alors qu'en France elle ne l'a pas été.

Il est certain que le discours de la Reine est entièrement écrit par le Premier ministre. Mais il faut bien voir que si nous avons gardé le principe monarchique, la réalité du pouvoir monarchique est passée des mains de la souveraine dans celles du Premier ministre. Ainsi, pour la ratification de traités, il n'est besoin ni de référendum ni même d'un examen par le Parlement ; la seule volonté de la souveraine, exercée en fait par le Premier ministre, suffit.

Montesquieu s'est malheureusement trompé car il n'y a jamais eu de séparation complète des pouvoirs dans la constitution britannique. Le Chancelier d'Angleterre, premier personnage de l'État, était bien sûr choisi dans le monde judiciaire, mais il devait aussi être engagé politiquement.

La Grande Bretagne passera-t-elle jamais à la proportionnelle ? Cela dépendra du résultat des élections. Si ni les travaillistes, ni les conservateurs ne détiennent la majorité absolue lors des prochaines élections, on sera confronté à la nécessité d'une entente avec les libéraux. Ceux-ci exigeront-ils alors l'introduction de la proportionnelle qui les avantagerait, c'est ce qu'on ne peut savoir à ce jour.

À Jacques de Larosière :

Vous vous êtes aperçu que la fonction publique anglaise avait changé, particulièrement depuis Tony Blair. Aujourd'hui, un Premier ministre à poigne veut pouvoir compter sur une fonction publique qui collabore pleinement avec son gouvernement. Naguère, dans une fonction publique fortement hiérarchisée, le Premier ministre se trouvait toujours confronté à des chefs de services qui, forts de

leur longue expérience dans les ministères, savaient leur résister. Madame Thatcher, à cause du long temps qu'elle a passé au pouvoir, a pu les remplacer tous. Elle a choisi pour ce faire des gens jeunes, prêts à faire carrière aux dépens de la hiérarchie. C'est évidemment un danger pour toute fonction publique que d'être politisée.

À Emmanuel Le Roy Ladurie :

C'est vrai que les Britanniques n'aiment pas la carte d'identité. Cela pose beaucoup de problèmes, surtout pour des personnes qui, comme moi, n'ont pas même un permis de conduire. Mais l'hostilité envers la carte d'identité tient sans doute à la résistance suscitée par les atteintes aux droits individuels. Le Royaume Uni est en effet le pays d'Europe où les citoyens sont le plus surveillés.

À Georges-Henri Soutou :

J'ai trouvé très souvent dans les discours de magistrats, de présidents de cours d'appel du Second Empire l'éloge du rôle du Sénat. La magistrature à cette époque-là admirait beaucoup les parlementaires de l'ancien régime. Cela a certainement influencé Napoléon III et ses conseillers. Ce n'est que depuis les dernières années du XIX^e siècle que les magistrats français se sont mis à chanter les louanges de Maupeou.

À Mireille Delmas-Marty :

Pour expliquer les mouvements contraires que vous décelez, il convient peut-être de se rappeler un principe constitutionnel anglais qui établit qu'un parlement ne peut pas lier un autre. Ce qui est décidé par un parlement peut être défait par un autre.

À Jean Baechler :

Oui, sans doute, il y a eu des systèmes « romains » qui ont bien fonctionné et pendant longtemps. Malheureusement, en Angleterre aujourd'hui, dire que quelque chose fonctionne bien n'est plus un argument à la mode. Il faut avant tout répondre aux exigences de la pensée unique et du politiquement correct.

*

* *