



SO WHAT ?

N° 25

Editorial



Ce début d'année 2024 est d'abord l'occasion, pour toute l'équipe de l'Observatoire, d'adresser ses meilleurs vœux à ses lectrices et lecteurs.

Que peut-on souhaiter au Royaume-Uni post-Brexit pour cette nouvelle année ? Sans doute les vœux habituels : une bonne santé (démocratique) après les heurts parlementaires de la fin d'année et alors que se profilent de nouvelles *general elections*, une prospérité (économique) retrouvée après des mois d'une inflation galopante et sans doute tout le succès (normatif) possible dans l'entreprise désormais bien engagée de reprise en main du *retained EU law*, devenu désormais *assimilated EU law*. Il reste à voir dans quelle mesure ces attentes se concrétiseront au cours de l'année.

Les premières semaines de 2024 s'inscrivent cependant dans la lignée de 2023. Si la question rwandaise demeure toujours en suspens dans l'attente de l'examen du *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill* par la Chambre des Lords, l'actualité concerne déjà les futures élections, normalement prévues pour la fin de l'année ou le tout début de l'année prochaine. Sur fond d'annonces contradictoires quant aux dates de son organisation et de scandales politico-juridiques, ce numéro tente de brosser synthétiquement le portrait du leader de l'Opposition : Keir STARMER, chef du parti travailliste et potentiel futur Premier ministre.

Convergences et divergences des droits de l'UE et britannique post-Brexit : what's in a promise ?

Avant d'aborder l'actualité électorale, rappelons néanmoins que le début d'année 2024 est aussi marqué par la modification profonde des équilibres normatifs britanniques vis-à-vis de son héritage européen. L'entrée en vigueur des dernières dispositions du *Retained EU Law (Revocation and Reform) Act* de 2023 bouleverse ainsi cinquante et un ans d'une organisation normative durement acquise entre le droit national et le droit de l'Union européenne. Si c'est sur cet aspect, et donc sur ces dispositions nouvellement entrées en vigueur que nous allons nous concentrer, nous renvoyons à [l'infographie proposée par le Parlement national du pays de Galles](#) (le *Senedd*) pour un panorama des pouvoirs de réitération, de modification et d'abrogation du *retained/assimilated EU law* que l'*Act* accorde aux différentes autorités nationales.

Outre la modification cosmétique de l'expression *retained EU law* en *assimilated EU law*, la mise en application des dispositions de l'*Act* emporte deux séries d'effets aux conséquences plus ou moins immédiates.

Le premier de ces effets est l'abrogation instantanée et totale de quelques 672 textes (587 dans l'annexe 1 de la mouture originale, auxquels se sont soustraits 7 textes et ajoutés 92 autres par la législation déléguée (*Retained EU Law (Revocation and Reform) Act 2023 (Revocation and Sunset Disapplication) Regulations 2023*). Toutes les règles visées sont plus ou moins directement héritées du droit de l'Union européenne. Cette masse regroupait, de manière éclectique, des textes qui n'étaient

déjà plus appliqués, qui avaient déjà été remplacés par d'autres législations, ainsi que des textes très largement obsolètes (on pense ainsi à des textes relatifs à la Communauté du Charbon européenne du charbon et de l'acier ou aux Jeux Olympiques de 2012).

Cette abondance de textes redondants, et pour l'essentiel oublié, a pu donner l'impression qu'il s'agissait là d'une opération de communication plus que d'un véritable « toilettage » du droit britannique, mais quelques textes bien plus importants se dissimulaient au sein de cette masse. Point intéressant, ce sont d'ailleurs les Parlements nationaux gallois, écossais et nord-irlandais qui ont pointé du doigt les sept textes qui ont finalement été « sauvés » de l'abrogation : quatre d'entre eux ont ainsi été maintenus au sein du droit britannique pour l'intégralité du territoire (en matière d'utilisation de produits phytosanitaires à base de cuivre, de sécurité routière et d'accident en mer) et trois autres pour le seul territoire de l'Irlande du Nord (pour des raisons procédurales, tenant à l'impossibilité de recueillir le consentement de l'exécutif irlandais... [faute d'exécutif irlandais à l'heure actuelle](#)). En dehors de cette situation particulière, les autres textes préservés attendent de voir leurs dispositions intégrées au droit britannique.

L'abrogation partielle d'un autre texte était aussi contestée : celle des *National Emission Ceilings Regulations* 2018 et, en particulier, de ses sections 9 et 10 qui mettaient en œuvre l'obligation faite par la directive européenne 2016/2284 *concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques* de mettre en place un programme national de lutte contre la pollution atmosphérique. Cette abrogation était justifiée par l'*Environment Secretary* du fait de la redondance du programme compte tenu de la mise en place d'un *Environmental Principles Policy Statement* imposant aux autorités exécutives la prise en compte des cinq grands principes du *Environment Act 2021* (intégration environnementale, précaution, prévention, correction à la source et pollueur-payeur). Les [associations de défense de l'environnement demeurent peu convaincues](#) par cette substitution d'outil dans la mesure où, contraire au programme national de lutte contre la pollution atmosphérique, l'*Environmental Principles Policy Statement* n'est

pas juridiquement contraignant. Les Parlements nationaux, quant à eux, ont manqué de temps pour pouvoir imposer le maintien de ces deux sections sur le fondement de la section 1(4) et (5) du *Retained EU Law (Revocation and Reform) Act 2023*.

Cette abrogation s'intègre dans [une politique environnementale post-Brexit décevante et trompeuse](#) : au-delà des engagements politiques plusieurs fois réitérés de dépasser les exigences européennes en matière de protection de l'environnement, les gouvernements britanniques successifs ont surtout annoncé [une série de reculs](#), notamment sur l'interdiction de vente des véhicules thermiques, des chauffages au fioul et au charbon et sur les exigences en matière d'isolation thermique des logements. Rien de surprenant, donc, à voir ces contraintes d'origine européenne disparaître.

Le deuxième volet du *Retained EU Law (Revocation and Reform) Act 2023* est de nature plus systémique. Depuis le 1^{er} janvier, c'est d'abord l'essentiel du droit de l'UE jusqu'ici directement applicable en droit national qui a disparu de l'ordre juridique britannique. C'est ainsi le cas des droits, pouvoirs, engagements, obligations, limites, recours et procédures hérités du droit européen et « gelés » par le *European Union (Withdrawal) Act 2018* à la date de sortie de l'Union, ainsi que des principes généraux du droit européen. Plus important encore, le principe primauté du droit de l'Union a lui aussi disparu et n'a été remplacé que par une exigence d'interprétation conforme de toute disposition de *retained/assimilated EU law* avec les règles de droit interne britannique. Faute d'une telle interprétation conforme, les juridictions britanniques seront contraintes d'émettre une déclaration d'incompatibilité relative soit au texte de *retained/assimilated EU law*, soit au texte de droit interne. La jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne perd aussi toute force contraignante en droit interne. Celle des juridictions nationales en lien direct avec l'application du droit européen peut être écartée dans la mesure où elle « restreint le développement correct du droit interne » (sec. 6(4)).

[Comme le soulignent les commentateurs](#), c'est sans doute sur ce volet que l'*Act* produira le plus de conséquences inattendues, voire involontaires. Sa mise en œuvre repose

en effet pratiquement et exclusivement sur les juridictions, et ce sont donc elles qui devront prendre en charge tout un pan de l'autonomisation normative du Royaume-Uni vis-à-vis de l'Union européenne. Ce sont également elles qui devront décider de l'articulation du droit interne avec les règles de *retained/assimilated EU law* tant que ces dernières n'auront pas été abrogées, réitérées ou amendées (et donc transformées en droit proprement interne). Enfin, ce sont elles qui devront juger de la remise en cause ou non les effets de la jurisprudence européenne. Les tensions entre pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire britanniques ne sont donc pas près de s'apaiser.

2024, année électorale

Les premières semaines de janvier ont aussi vu fleurir les sondages et les prédictions quant aux futures *general elections* devant renouveler la composition de la Chambre des Communes. Rishi SUNAK, actuel premier ministre, y a plus ou moins mis un terme en annonçant qu'elles devraient se tenir à [l'automne 2024](#), contre l'avis de la plupart des partis qui, quant à eux, réclament toujours une élection au printemps. L'état des sondages actuels explique en partie cette volonté de retarder autant que possible la tenue de ces élections (qui peuvent théoriquement être organisées jusqu'en janvier 2025). Le [dernier sondage YouGov](#) prédit une défaite retentissante des conservateurs, une majorité plus que confortable pour les travaillistes et une percée remarquable des LibDems. D'un point de vue international, cependant, l'organisation d'une élection à l'automne n'est pas sans risque puisqu'elle se tiendrait alors en parallèle des élections américaines. La présence potentielle d'un Donald TRUMP parmi les candidats ne manquerait alors pas de [déstabiliser une campagne](#) déjà largement complexifiée par la question migratoire, par les dissensions internes aux partis, et par des tentatives amorcées de jeter l'opprobre sur l'un ou l'autre des deux candidats principaux.

Keir STARMER, leader des travaillistes, s'est ainsi retrouvé mêlé aux suites de l'un des pires scandales judiciaires britanniques : le *Post Office Horizon IT Scandal*. L'affaire est ancienne, mais la diffusion d'une mini-série sur le sujet l'a remis sur le devant de la scène politique. De 1999 à 2015, ce sont plus de neuf cents gestionnaires de bureaux de poste qui ont été poursuivis en



justice par *Post Office*, anciennement géré par la *Royal Mail* avant d'être privatisé en 2012, pour des actes de fraude détectés à l'aide d'un logiciel de gestion financière (*Horizon*). Cet outil informatique, défectueux, détectait des pertes financières inexplicables au sein de petits bureaux de poste et a ainsi entraîné la condamnation de centaines de gestionnaires. Ce n'est qu'à partir de 2019 et de la première décision de justice en faveur des accusés que les faits ont été découverts. [Si les investigations ne sont pas achevées](#), le gouvernement a annoncé la mise en place d'un fonds de compensation ([alimenté pour partie par Fujitsu, fournisseur du logiciel](#)) à destination des victimes de ces accusations. Le scandale éclabousse d'ailleurs déjà le personnel politique en place à l'époque - c'est le cas d'Ed DAVEY, *Under-Secretary of State for Business* à l'époque des faits et actuels leader des LibDems, de [Tony BLAIR](#) et [David CAMERON](#), tous les deux Premiers ministres pendant cette période, et de [Theresa MAY](#), pour avoir décerné une médaille de *Commander of the British Empire* à Paula VENNELLS, présidente de la *Post Office*, alors que le scandale était déjà connu. Keir STARMER, quant à lui, a été mêlé à cette affaire en tant que *Director of public prosecutions* de 2008 à 2013, période pendant laquelle ont été prononcées trois condamnations de gestionnaires de bureaux de poste suite à des poursuites initiées par le *Crown prosecution service*. Il a bien sûr [nié toute implication personnelle](#) avec ces poursuites, ainsi que toute connaissance des condamnations prononcées.

Le profil de Keir STARMER n'est d'ailleurs pas tout à fait celui de la plupart du personnel

politique britannique. S'il n'entre officiellement en politique qu'avec son élection comme *Member of Parliament (MP)* en 2015, l'homme est depuis longtemps impliqué dans les affaires publiques britanniques au travers, d'abord, de son activité d'avocat. Il s'est ainsi fait connaître en assurant la défense de militants écologistes contre McDonalds dans le cadre de l'affaire dite [McLibel](#) (le plus long procès de l'histoire du Royaume-Uni à ce jour), par son engagement contre la peine de mort dans les Caraïbes Britanniques, et contre la guerre en Iraq à l'époque du gouvernement de Tony Blair. Une fois nommé *Director of public prosecutions*, il s'est illustré pendant le [scandale des dépenses parlementaires de Westminster](#) en engageant des poursuites contre quatre parlementaires, ensuite condamnés, puis pendant le scandale des [abus sexuels commis par le présentateur Jimmy SAVILE](#). C'est à partir de son élection en tant que *MP* que Keir STARMER devient véritablement connu du grand public. Il est le leader alternatif à Jeremy CORBIN qui s'impose à la suite de la défaite historique du parti travailliste en 2019. Keir STARMER a ainsi hérité d'un parti travailliste désuni et accusé d'antisémitisme au point de faire l'objet d'une [enquête diligentée par l'Equality and Human Rights Commission](#). Quelque cinq ans plus tard, la ligne du parti s'est réorientée vers une *soft left*, voire un centrisme avec l'abandon de certains des engagements pris en 2020 ([notamment la nationalisation du secteur des transports ferroviaires et de l'énergie et la suppression des frais d'inscription dans le supérieur](#)). S'il est aujourd'hui en bonne voie pour devenir le prochain Premier ministre du Royaume-Uni, la campagne électorale commence à peine et le parti travailliste doit encore se montrer à la hauteur des enjeux - à commencer par ceux qui entourent la débâcle rwandaise du gouvernement actuel.

La débâcle rwandaise du gouvernement britannique, suite

Comme convenu avant la trêve des confiseurs, les débats relatifs au *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill* ont repris les 16 et 17 janvier. Si Rishi SUNAK a pu bénéficier d'un mois de trêve parlementaire, la troisième lecture du texte s'est ouverte sous de relativement mauvais auspices, entre le

rapport de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés déclarant le partenariat entre le Rwanda et le Royaume-Uni [« incompatible avec le droit international des réfugiés »](#) et la fronde annoncée, mais velléitaire d'une soixantaine de *MPs* de la majorité conservatrice dont deux vice-présidents du parti conservateur [rapidement sommés de démissionner](#). Les demandes étaient exactement les mêmes que lors de la seconde lecture : si le texte n'était pas renforcé, c'est-à-dire s'il n'intégrait pas une interdiction quasi totale de contester une décision d'expulsion vers le Rwanda, il ne serait pas voté. La force des annonces, cependant, n'a pas été rejointe par des actes, puisque le texte a fini par être adopté dans la nuit du 17 au 18 janvier [contre onze irréductibles](#). [La réalité politique et la protection du parti](#) l'ont ainsi emporté, avec une réussite pour le moins [limitée](#).

Il faut admettre que Rishi SUNAK, son gouvernement et le parti, ne sortent pas particulièrement grands de la défense d'[un partenariat dont le Premier ministre doute depuis le départ](#). Les tentatives de sauvetage du projet se sont multipliées en parallèle des débats, entre [recrutement en urgence de juges pour accélérer le traitement](#) des requêtes contre des décisions d'expulsion et annonce de réforme du *Civil Service Code* pour créer une exception à l'obligation faite aux *civil servants* de [« respecter la loi et de faire respecter les décisions de justice »](#), directement dirigée à l'encontre des mesures provisoires prononcées par la Cour européenne des droits de l'homme.

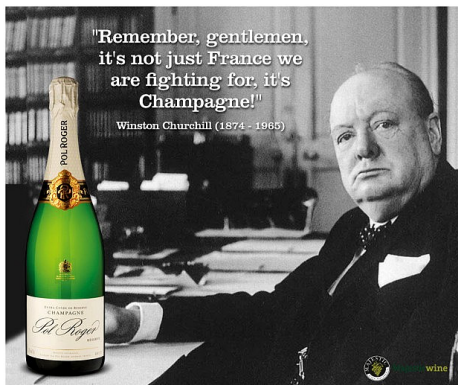
La suite des discussions se déroulera à la Chambre des Lords. Il est à parier que les débats n'y seront pas moins houleux. À la faveur de la [Salisbury convention](#), les *Lords* pourraient, au moins en théorie, s'opposer à l'adoption d'un texte qui n'était pas explicitement inclus dans le *manifesto* du parti Conservateur lors des élections de 2019. C'est précisément pour cette raison Rishi SUNAK a jugé bon de mettre en garde les pairs du Royaume, en leur rappelant que la chambre élue venait d'adopter ce texte, et que toute opposition de leur part aurait pour effet de [« faire échouer la volonté du peuple »](#). La réponse de la Chambre a été rapide et sans équivoque, puisqu'elle a immédiatement voté une motion visant à [retarder la ratification du](#)

traité entre le Rwanda et le Royaume-Uni (sur lequel est fondée l'affirmation que le Rwanda est un pays « sûr »), jusqu'à ce que les mesures protectrices et les garanties procédurales qu'il instaure soit effectivement mises en place. Même si la mesure n'est pas contraignante puisque le traité peut être ratifié avec leur seul accord de la Chambre des Communes (au titre de l'article 20 du *Constitutional Reform and Governance Act 2010*), elle n'en demeure pas lourde de sens alors que les débats sur le *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill* s'ouvriront à la toute fin du mois.

Le mot (pétillant) de la fin

Dans ce contexte politique plus que tendu, l'année 2023 s'est achevée par deux annonces au timing impeccable. Alors que le gouvernement britannique a très discrètement abandonné un projet pourtant annoncé par Boris Johnson de retour aux unités de mesure impériales suite à une consultation menée auprès des Britanniques (dont plus de 98 % s'exprimaient en faveur d'un maintien du système métrique), il a, dans le même temps, annoncé le retour de la vente d'alcool en format dit de « pinte », soit 568 mL.

La mesure prête à sourire et elle est l'occasion



de rappeler l'amour de Winston CHURCHILL pour le champagne à la *pinte* – mais c'est bien tout. Les producteurs de champagne avaient ainsi déjà déclaré en 2022 qu'ils ne proposeraient pas

de champagne en bouteille d'une pinte. Les vignerons britanniques considèrent la mesure « stupide ». N'en déplaise donc à CHURCHILL et à l'enthousiasme sans doute excessif du gouvernement conservateur, même le Brexit ne peut rien à la tradition champenoise.

Cheers!

À LIRE SUR LES THEMATIQUES ABORDEES

Sur le *Retained EU Law Act 2023*

Le *Senedd* gallois propose un retour concis et complet sur les pouvoirs octroyés aux différentes autorités nationales par l'*Act* ainsi qu'une *timeline* des prochaines étapes du processus d'autonomisation du droit britannique (<https://research.senedd.wales/research-articles/the-retained-eu-law-act-where-are-we-now/>).

Pour un retour sur l'adoption pour le moins complexe du texte, voir l'article de Giulia Gentile pour le blog de la *London School of Economics* (<https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/will-the-eu-retained-law-bill-lead-to-legal-chaos/>).

Sur le *Post Office Scandal*

La mini-série ayant attiré l'attention du grand public sur l'affaire (*Mr Bates vs The Post Office*) a été diffusée sur ITV au début du mois de janvier (du 1^{er} au 4 janvier). Elle n'est pas encore visionnable en France, mais est diffusée sur la plateforme de la chaîne (ITVX). Compte tenu de ses audiences records (plus de dix millions de téléspectateurs pour ses quatre épisodes) et de son retentissement politique, on peut peut-être espérer que la série trouve sa place sur l'une des plateformes accessibles en France.

Le site internet <https://www.postofficescandal.uk/about/> mis en ligne par le journaliste Nick Wallis est une ressource essentielle pour suivre l'actualité du scandale. La *Post Office* elle-même diffuse une *timeline* utile pour saisir la magnitude du scandale (<https://corporate.postoffice.co.uk/en/horizon-scandal-pages/horizon-it-scandal-timeline>). Le *Times*, quant à lui, propose un retour sur l'ensemble des événements (<https://www.thetimes.co.uk/article/post-office-scandal-explained-what-is-horizon-it-saga-b3hwkt7wm>).

La question commence aussi à atteindre les *Thinkers Tanks* et associations juridiques. Voir, par exemple, les leçons tirées par l'*Institute for Government* (<https://www.instituteforgovernment.org.uk/comment/lessons-government-post-office-scandal>) ou l'analyse constitutionnelle proposée par Robert Craig pour la *UK Constitutional Association* (<https://ukconstitutionallaw.org/2024/01/16/robert-craig-the-constitutional-implications-of-legislating-to-exonerate-the-post-office-sub-postmasters/>).

Sur la convention Salisbury

Pour un retour sur le fonctionnement de cette *constitutional convention* interdisant à la *House of Lords* de s'opposer durablement à un texte inclus dans le programme électoral de la majorité à la *House of Commons*, voir notamment le rapport (un peu daté mais complet) du *Select committee on the Constitution* de la *House of Lords* (<https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldconst/28/28.pdf>). À noter que, comme toutes les *constitutional conventions*, la survie et l'applicabilité de la convention Salisbury est régulièrement questionnée : voir, par exemple, dans le contexte de l'éternelle question de la dénonciation de la Convention européenne des droits de l'Homme, un billet du Professeur Mark ELLIOTT sur son blog (<https://publiclawforeveryone.com/2015/05/11/replacing-the-human-rights-act-the-house-of-lords-the-parliament-acts-and-the-salisbury-convention/>) ou, dans le contexte plus récent du Brexit, celui des Professeurs David THACKERAY et Richard TOYE pour le blog de la *London School of Economics* (<https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/why-manifestos-and-mandates-matter-more-than-ever-in-the-age-of-brexite/>) ou le billet publié ici-même par le Professeur Aurélien ANTOINE (<https://brexit.hypotheses.org/766>).