

Le Royaume-Uni et l'Angleterre

1978-2018: D'une crise à une autre

Dr Yseult Marique, Université d'Essex (Royaume-Uni) et de Spire (Allemagne)¹

Dans sa contribution retraçant les défis économiques auxquels le Royaume-Uni faisait face en 1978, le Professeur Lee constatait qu' « [i]l n'était plus possible de dissimuler le fait que l'Etat est à la fois partie prenante de l'économie et une victime de la pression engendrée par la concurrence interne et externe ».² En quelque sorte, le « Whitehall compromis » ou le compromis de démocratie sociale qui avait présidé à la structuration des relations entre état, société et économie après la fin de la seconde guerre mondiale au Royaume-Uni montrait les signes d'un essoufflement indéniable à partir de la deuxième moitié des années 1970. Ce compromis comprenant des ingrédients partiellement collectivistes, un zeste d'Etat-providence à la Beveridge, et une économie inspirée des principes keynésiens,³ laissait progressivement la place à une vision socio-économique et politique inspirée par le néo-libéralisme de von Hayek.⁴ Les tensions entre les deux visions ne sont néanmoins pas totalement résolues en faveur de l'une ou de l'autre. A l'heure où le Royaume-Uni s'apprête à sortir de l'Union européenne, revisiter les transformations de l'administration britannique au cours de ces quarante dernières années permet de mettre en perspective quelques dynamiques qui animent les interactions entre état, économie et société au Royaume-Uni.

La période des années 1969-79 fut une période d'agitation et de contestations sociales particulièrement marquées au Royaume-Uni. Il existait un besoin de trouver une manière différente d'établir une relation entre l'administration, le pouvoir et les administrés. Le contexte économique des années 1970 était aussi différent des décennies précédentes. Après une période de nationalisation d'une grande partie de l'économie à la fin de la deuxième guerre mondiale, le Royaume-Uni se trouva dans une position économique faible dans les années 1970, position aggravée par la crise pétrolière de 1973. Cette position est notamment illustrée par la semaine de travail de trois jours en 1974 et le soutien apporté par le FMI en 1976. Le Royaume-Uni ne pouvait plus continuer sa politique sociale et économique d'après-guerre.

¹ L'auteur remercie le Professeur John Bell (Cambridge) pour ses commentaires sur une version antérieure du texte. Toute erreur reste mienne.

² M. Lee, « L'administration britannique devant les transformations économiques et sociales contemporaines », *Annuaire européen d'administration publique*, 1978, pp. 141-155, spéc. p. 142.

³ D. Blackburn, « Reassessing Britain's 'Post-war consensus' : The politics of reason 1945-1979 », *British Politics*, 2017 (<https://doi.org/10.1057/s41293-017-0049-5>).

⁴ *The road to serfdom*, Routledge, 1944 ; M. Mazower, *Dark continent – Europe's twentieth century*, Penguin, 1998, chapitre 10.

Un tel sentiment trouva un écho dans les politiques prônées aux Etats-Unis au début des années 1980 par le Président Reagan. Le Royaume-Uni rechercha également des solutions recherchés dans la privatisation et la dérégulation généralisée de la grande majorité des secteurs économiques dans les années 1980. La politique menée par Margaret Thatcher à l'époque fut résumée par Osborne et Gaebler dans l'expression suivante: « *the state steers, it does not row* ». Ce processus s'accompagna d'une modification des structures administratives facilitant et contrôlant les relations entre les producteurs de biens et de services et les consommateurs/usagers de ces biens et services. La régulation du marché et des acteurs économiques prit le pas sur l'administration de l'économie ou l'intervention directe des pouvoirs publics dans la sphère économique. Ces transformations de l'administration furent en particulier consacrées par la publication du White Paper *Modernising Government* sous le gouvernement *New Labour* de Tony Blair en 1999.

Alors que le Royaume-Uni s'organisait pour remplir les conditions nécessaires pour rejoindre l'euro s'il le souhaitait, le crash de la bourse de Londres lors du *Black Wednesday* en 1992 rendit cette possibilité concrètement impossible. Si la période suivante fut plus sereine économiquement, la crise financière de 2008 ré-ouvrit la question du rôle de l'Etat dans l'économie. Les options possibles dans le court terme pour sortir de la crise pouvaient en effet se résumer sous les questions suivantes : plus d'état ou moins d'état ? Quel état dans le long terme ? La réponse fut celle de moins de soutien public dans l'économie et de manière générale une réduction drastique des dépenses de l'Etat. En effet lors des élections de 2010, deux modèles d'intervention étatique dans l'économie se présentaient aux électeurs britanniques. Le premier consistait en une forme renouvelée de keynésianisme, où l'état se proposait d'investir dans l'économie pour la stimuler. Le deuxième consistait en un retrait de l'état de l'économie pour se concentrer sur ses missions principales.⁵ Le deuxième modèle sortit vainqueur des urnes. Le gouvernement de coalition mené par David Cameron se lança dans la mise en œuvre d'un programme de *Big Society*, à savoir une tentative de réorganiser des liens entre le monde politique et la société civile (ce qui inclut les citoyens et les organisations non gouvernementales). La période particulièrement prolongée d'austérité financière depuis 2010 marque les réformes de l'administration, son organisation, ses moyens d'action et ses priorités.

Dans l'ensemble depuis 1978, trois grandes tensions peuvent être identifiées dans les relations entre état, marché et société au Royaume-Uni. Tout d'abord, une tension entre une centralisation et une fragmentation du pouvoir. La centralisation se situe en particulier au niveau du rôle clé joué par le financement, l'argent public et le rôle croissant joué par le *HM Treasury* (l'équivalent du Ministère des Finances). La fragmentation du pouvoir se manifeste dans des aspects territoriaux comme

⁵ M. Smith, « From Big Government to Big Society : Changing the State-Society Balance », *Parliamentary Affairs*, 2010, 63(4), pp. 818-833.

institutionnels. Sous l'angle territorial, la fragmentation se matérialise d'une part par la dévolution et la montée des régions et d'autre part par le transfert de pouvoirs hors de Londres au profit des institutions européennes. Sous l'angle institutionnel, la fragmentation se manifeste dans le cadre de la privatisation et l'expansion des agences administratives. Ensuite, il y a une tension entre les grandes idées tirées du new public management et de l'audit (allant vers la technicité et l'efficacité de l'action publique, la création d'une élite de managers experts, en particulier dans la promotion de la digitalisation et de l'open data) et d'autre part la transformation des clivages socio-économiques qui s'accompagne d'un éloignement entre le monde politique et le citoyen moyen. Enfin, la troisième tension se situe entre une juridification voire une constitutionnalisation des relations entre les institutions publiques et entre les institutions publiques et les citoyens d'une part et le développement de multiples formes de relations informelles entre ces mêmes acteurs d'autre part.

Au travers de l'analyse de l'organisation administrative (section 1), de l'action administrative (section 2), de la procédure administrative (section 3) et de la citoyenneté administrative (section 4), la présente rétrospective expose les grands épisodes qui marquèrent les développements administratifs intervenus au Royaume-Uni depuis 1978. Par-delà les dynamiques institutionnelles et les changements de gouvernement, une idée de stabilité générale semble s'imposer : il n'y a pas eu à proprement parlé de rupture dans le fonctionnement de l'administration britannique. Une progressivité lente mais continue marque les changements administratifs. Le pouvoir s'échappe par la porte pour revenir par la fenêtre, sinon entièrement du moins partiellement.

I. Quarante ans d'évolution de l'organisation administrative

L'évolution de l'organisation administrative au Royaume-Uni s'est déroulée à cinq niveaux essentiellement : tout d'abord, la réorientation du rôle joué par l'état dans l'économie ; dans un deuxième mouvement, la transformation de l'organisation territoriale par le biais de la *devolution* ; dans un troisième mouvement, la transformation territoriale s'est accompagnée d'un profond questionnement pour redynamiser la démocratie locale malade de ses faibles pouvoirs ; dans un quatrième temps, la voix du peuple a été sollicitée plus fréquemment par le développement de nouvelles formes de participation publique ; et enfin, ces transformations se sont cristallisées dans les relations complexes entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

1.1 Réorganisation de la place de l'état dans l'économie

En 1978, le Royaume-Uni venait de passer une dizaine d'années à expérimenter les relations entre les institutions publiques et le marché et ce pour sortir d'une crise économique sans précédent.⁶ Une meilleure compréhension progressive des interactions entre l'économie domestique et la position du pays dans les relations internationales voyait le jour. Néanmoins, le long processus de centralisation du pouvoir qui avait commencé dès l'entre-deux-guerres, ne fut pas modifié par une telle prise de conscience. De nombreux facteurs empêchèrent le gouvernement d'agir librement, en particulier de nombreuses grèves et conflits avec les syndicats qui perlèrent pendant les années 1970, la régulation des prix rendue impossible par le soutien financier apporté par le FMI en 1976, ou encore l'inflation rampante de la fin des années 1970. Londres et le gouvernement britannique mirent un terme au pouvoir des syndicats dans les années 1980.⁷ Dès lors, plus encore qu'auparavant, le *HM Treasury*⁸ allait jouer un rôle clé dans les grandes décisions économiques. Une attention plus systématique fut portée à la manière dont l'argent public est dépensé. Ainsi, les premiers *spending reviews* dans les années 1970 évoluèrent progressivement en une technique de planification budgétaire multi-annuelle.⁹ Désormais, toute une organisation administrative structure la surveillance des informations budgétaires et leur évolution (par exemple, l'*Office of Budget Responsibility*¹⁰).

En parallèle de ces évolutions, la structure même du gouvernement et de l'administration changea. Dans les années 1970, il était déjà question de développement de bureaux spécialisés, de nouveaux services non départementaux et autres commissions (comme l'*Equal Opportunities Commission*¹¹ ou la *Prices Commission* et le *Pay Board*). Ce phénomène d'« organisation gouvernementale nationale quasi-autonome » était critiqué sous le nom de « *Quango Explosion* ». ¹² Néanmoins, les agences virent le jour de manière systématique dans le cadre de la régulation des secteurs économiques nouvellement libérés sous les gouvernements de Margaret Thatcher. Publiée en 1986,¹³ la *Next Steps Initiative* ouvrit encore plus la porte à la multiplication débridée des dites quangos. Ce phénomène engendra des questions de

⁶ M. Lee, « L'administration britannique devant les transformations économiques et sociales contemporaines », *Annuaire européen d'administration publique*, 1978, pp. 141-155

⁷ B. Towers, « Running the Gauntlet : British Trade Unions under Thatcher, 1979-1988 », *Industrial and Labour Relations Review*, 1989, 42(2), pp. 163-188.

⁸ A. Page et T. Daintith, *The Executive in the Constitution : Structure, Autonomy, Internal Control*, Oxford University Press, 1999.

⁹ T. Prosser, « An opportunity to take a more fundamental look at the role of government in society : The Spending Review as regulation », *Public Law*, 2011, pp. 596-616.

¹⁰ *Budget Responsibility and National Audit Act* 2011.

¹¹ M. Lee, « Grande-Bretagne », *Annuaire européen d'administration publique*, 1978, pp. 394-425, spéc. p. 400 et p. 416.

¹² Du nom d'un pamphlet du parti conservateur publié en 1978 (voy. *Ibid.* p. 401).

¹³ Pour une contextualisation du long processus historique qui amena progressivement à la consécration des recommandations formulées par le rapport Northcote-Trevelyan (1854) dans le projet des *Next Steps*, voy. A. Cline, « The Modernisation of British Government in historical perspective », *Parliamentary Affairs*, 2008, 61(1), pp. 149-159.

responsabilité politique à l'égard des actions menées par ces quangos.¹⁴ Le mouvement de remise en question des quangos aboutit à chercher à nettoyer le paysage institutionnel par le *Public Bodies Act* 2011.¹⁵ Cette loi identifie des critères techniques précis pour le maintien des agences et cherche à renforcer leur « accountability ».¹⁶ Lors de l'adoption de cette loi, un inventaire estima à 900 le nombre de quangos opérant au Royaume-Uni. L'objectif de la loi était d'en abolir 199, d'en fusionner 120 et d'en réformer substantiellement 176.¹⁷ L'abolition de l'*Administrative Justice and Tribunals Council* souleva en particulier des questions de la part de la commission parlementaire chargée de suivre l'application de la loi : il n'était pas en effet évident d'identifier si la décision de l'abolir résultait d'une analyse des conditions posées par le *Public Bodies Act* ou si, au contraire, cette décision n'était pas préalable et donc essentiellement motivée politiquement, plus qu'opérationnellement.¹⁸ En 2016, 53 quangos avaient été réformés par le biais du *Public Bodies Act*;¹⁹ un petit nombre d'autres organisations avait été réformé sur la base d'autres instruments ou volontairement.²⁰ Le gouvernement estima que ces réformes lui permirent d'épargner £121,917,000.²¹ Néanmoins, le grand nettoyage annoncé s'avéra plutôt modeste en pratique.

En parallèle de ces changements dans l'organisation de l'administration centrale, une transformation des modes de contrôle parlementaire eut également lieu, à la suite de projets de réformes lancés en 1978. Les *select committees* qui permettent au Parlement de demander une reddition des comptes aux ministères sur leur politique et sur le fonctionnement des administrations dont ils ont la charge furent modifiés en 1979 pour devenir plus spécialisés : il y eut un alignement des thématiques auxquelles se consacraient les *select committees* sur les compétences départementales, en plus de différents comités

¹⁴ C. Harlow et R. Rawlings, *Law and Administration*, Cambridge University Press, 2009, 3^{ème} éd, pp. 304-307.

¹⁵ Section 8: « *Purpose and conditions*

(1) *A Minister may make an order (to abolish or merge agencies) only if the Minister considers that the order serves the purpose of improving the exercise of public functions, having regard to—*

(a) *efficiency,*

(b) *effectiveness,*

(c) *economy, and*

(d) *securing appropriate accountability to Ministers.*

(2) *A Minister may make an order (to abolish or merge agencies) only if the Minister considers that—*

(a) *the order does not remove any necessary protection, and*

(b) *the order does not prevent any person from continuing to exercise any right or freedom which that person might reasonably expect to continue to exercise ».*

¹⁶ Pour les autorités de régulation : voy. Select Committee on the Constitution, *The Regulatory State : Ensuring its Accountability*, (2003-2004 HL 68) ; Select Committee on Regulators, *UK Economic Regulators*, (2006-07 HL 189) ; pour les quangos en général, voy. Public Administration Select Committee, *Smaller Government: Shrinking the Quango State*, (2010-11 HC 537) ; Public Administration Select Committee, *Who's accountable? Relationships between Government and arm's-length bodies*, (2014-15 HC 110).

¹⁷ *Post Legislative Scrutiny of the Public Bodies Act 2011, Memorandum to the Public Administration and Constitutional Affairs Committee*, 2016 Cm 9367, para. 6.

¹⁸ Secondary Legislation Scrutiny Committee, *Public Bodies Act 2011 : Two Years On* (2013-14 HL 98) para. 11-12.

¹⁹ *Ibid.* para. 53.

²⁰ *Ibid.* para. 100-101.

²¹ *Ibid.* para. 112.

particulièrement spécialisés sur des questions transversales au fonctionnement de l'administration (comme le *public account committee* et le *public administration and constitutional affairs committee*, respectivement liés au *National Audit Office* et au *Parliamentary and Health Service Ombudsman*). Un organe de coordination des *select committees*, le *liaison committee*, est également progressivement devenu le lieu où le premier ministre expose régulièrement les grandes lignes de sa politique générale.²² Les *select committees* ont tendance à se spécialiser : ils adoptent des rapports sur la base d'informations obtenues auprès du public et d'experts ainsi que de questions et entretiens avec les personnes compétentes sur les sujets déterminés. Les rapports adoptent des recommandations, auxquelles le gouvernement doit répondre dans un délai de deux mois. Des recherches académiques ont mis en évidence l'effet généralement positif des *select committees*, qui encouragent les ministres à réfléchir à leur politique en sachant qu'ils devront peut-être un jour la défendre devant un *select committee*. De plus, les recommandations sont souvent suivies en pratique par le gouvernement.²³

I.2 Dévolution

Le Royaume-Uni a profondément évolué dans son organisation administrative territoriale depuis 1978. Les premiers référendums pour instaurer des entités dévolues en Ecosse, aux Pays de Galles et en Irlande du Nord échouèrent en 1978. Il fallut vingt ans pour que ce projet de dévolution commence à se concrétiser, ce qui fut fait par le biais des *Scotland Act 1998*, *Northern Ireland Act 1998* et *Government of Wales 1998*. Le processus de dévolution est caractérisé par sa différenciation tant en termes de compétences reconnues aux entités dévolues qu'en terme de processus progressif d'émancipation.

L'Ecosse dispose d'un parlement doté de compétences législatives résiduelles et d'un gouvernement propre. Elle jouit de pouvoirs fiscaux qui ne cessent de s'accroître,²⁴ et ce malgré l'échec du référendum sur l'indépendance en 2014. Actuellement, les pouvoirs maintenus au profit de Londres comprennent les affaires étrangères, le « civil service », la défense, ainsi qu'une longue liste de compétences énumérées dans les annexes du *Scotland Act 1998* (par exemple, les compétences en matière monétaire ou blanchiment d'argent, la lutte contre le terrorisme, la politique des jeux ou encore les règles en matières de faillites). Depuis la fin du 19^{ème} siècle, l'Ecosse a un comité parlementaire spécifique qui la

²² A. Kelso, M. Bennister et P. Larkin, « The shifting landscape of prime ministerial accountability to parliament : An analysis of Liaison Committee scrutiny sessions », *British Journal of Politics and International Relations*, 2016, 18(3), pp. 740–754.

²³ M. Benton et M. Russell, « Assessing the Impact of Parliamentary Oversight committees : The select committees in the British House of Commons », *Parliamentary Affairs*, 2013, 66, pp. 1-26. Sur une vision plus nuancée des mérites de la réforme de 1979, voy. S. Bates, M. Goodwin et S. McKay, « Do UK MPs engage more with Select Committees since the Wright Reforms ? An Interrupted Time Series Analysis, 1979–2016 », *Parliamentary Affairs*, 2017, 70, pp. 780–800.

²⁴ Par exemple Chapitre 2, *Scotland Act 2016* (possibilité de fixer les taux des impôts écossais notamment).

représente à Westminster. Le système perdure actuellement avec le *Scottish Affairs Committee* : il a compétence pour examiner les dépenses, l'administration et la politique du *Scotland Office* (le Secrétariat d'Etat pour l'Ecosse) et les organismes publics qui lui sont associés.

L'Irlande du Nord dispose d'une assemblée législative et d'un gouvernement propres. La dévolution en Irlande du Nord est inscrite dans l'histoire des « troubles » (1968-1998) à laquelle elle tente de mettre fin (par le Good Friday Agreement du 10 avril 1998).²⁵ Pendant la période pré-1978, l'Irlande du Nord avait déjà un parlement autonome entre 1921 et 1973, mais il avait dû être mis fin à ce système à la suite de la violence armée qui sévissait dans la région. Pour accommoder les tenants des différentes positions politiques, le gouvernement est nécessairement présidé par un premier ministre et un député premier ministre, qui sont élus ensemble par l'assemblée législative et qui chacun représente l'un des deux groupes principaux (nationalistes (majoritairement catholiques) et unionistes (majoritairement protestants)). Le système de l'Irlande du Nord est censé développer une forme d'organisation basée sur le consociativisme.²⁶ Néanmoins, des difficultés politiques ressurgissent périodiquement, de telle sorte que le fonctionnement de l'assemblée législative a été suspendu à de nombreuses reprises depuis 1998. Face aux dissensions entre les différents groupes et l'absence de sessions tenues par l'assemblée législative dans le courant de l'année 2017, le gouvernement britannique a menacé de ramener l'Irlande du Nord sous le contrôle de Londres.²⁷ Enfin, sur le modèle écossais, un *Northern Ireland Committee* a été créé au sein de la House of Commons : il a compétence pour examiner les dépenses, l'administration et la politique du *Northern Ireland Office* (le Secrétariat d'Etat pour l'Irlande du Nord) et les organismes publics qui lui sont associés.

Le Pays de Galles a une place un peu en décalage par rapport aux autres entités dévolues. Le système instauré au Pays de Galles en 1998 pouvait plus être assimilé à une forme extensive de décentralisation qu'à une véritable forme de dévolution.²⁸ Ainsi, l'assemblée n'avait pas de pouvoir législatif, à l'origine. Néanmoins, la situation a largement changé depuis lors : le Pays de Galles a obtenu des pouvoirs législatifs²⁹ et développe de manière systématique une administration et un système de justice administrative qui se veulent (de plus en plus) distincts de l'administration et de la justice administrative

²⁵ G. Anthony et L. Moffett, « Northern Ireland : Law, Politics, and the 'Problem of the Past' », *European Public Law*, 2014, 20(3), pp. 395–406.

²⁶ C. McCrudden, J. McGarry, B. O'Leary et A. Schwartz, « Why Northern Ireland's Institutions Need Stability », *Government and Opposition*, 2016, 51, pp. 30-58 ; J. McGarry et B. O'Leary, « Power-Sharing Executives : Consociational and Centripetal Formulae and the Case of Northern Ireland », *Ethnopolitics*, 2015.

²⁷ <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/oct/18/northern-ireland-power-sharing-talks-stalled-james-brookshire>.

²⁸ R. Rawlings, « Riders on the Storm : Wales, the Union, and Territorial Constitutional Crisis », *Journal of Law and Society*, 2015, 42(4), pp. 471-98 ; R. Rawlings, « The strange reconstitution of Wales », *Public Law*, 2018, pp. 62-83.

²⁹ *Government of Wales Act 2006* et *Wales Act 2017*. A. Sherlock, « Wales : The Continuing Development of Devolution in Wales », *European Public Law*, 2015, 21(3), pp. 429–441.

anglaise.³⁰ Une codification du droit gallois est ainsi en cours.³¹ Enfin, comme pour l'Ecosse et l'Irlande du Nord, un *Welsh Affairs committee* a été créé au sein de la House of Commons : il a pour compétence d'examiner les affaires qui ressortent du Secrétaire d'Etat pour le Pays de Galles, ce qui implique qu'en pratique le *committee* examine les politiques du gouvernement britannique qui ont un impact sur le Pays de Galles (par exemple, le transport ou la défense).

En ce qui concerne l'Angleterre, aucune loi spécifique ne précise les pouvoirs législatifs qui lui reviennent ou qui sont exercés par le Parlement de Westminster. Ceci a créé le débat connu au Royaume-Uni sous le nom de la « West Lothian Question », à savoir la détermination de la manière dont les intérêts anglais sont représentés à Westminster. Ce débat a donné lieu à l'organisation informelle d'un système de vote des lois relatives aux intérêts anglais par les parlementaires représentant les circonscriptions anglaises. Ce système est connu sous l'acronyme d'EVEL (« *English Vote for English Law* »).³² La procédure est organisée par le biais du règlement de procédure de la House of Commons et met en place un système où les intérêts anglais sont prémunis contre des décisions qui seraient essentiellement votées grâce au soutien des parlementaires écossais, nord irlandais et gallois.

L'idée générale de la dévolution est l'organisation d'une forme de quasi-fédéralisme où la souveraineté du Parlement de Westminster n'est pas remise en question. Ceci implique que Westminster peut juridiquement révoquer à tout moment les différentes lois qui ont établi la dévolution en Ecosse, en Irlande du Nord et au Pays de Galles. Cependant, la convention Sewel, du nom du ministre qui l'a pour la première fois formulée au sein de la House of Lords en 1998 au regard des relations entre Westminster et l'Ecosse, énonce que toute intervention législative par Westminster dans les domaines de compétences dévolus ne sera réalisée que moyennant un accord des assemblées législatives des entités dévolues. Cette convention ne constitue qu'un engagement politique.³³ Par la suite, les relations entre les différentes entités dévolues et le centre sont organisées par une série de protocoles qui ne sont pas

³⁰ *Wales Act 2017* section 59 ; Agricultural Land Tribunal for Wales; Mental Health Review Tribunal for Wales; Rent assessment committee; Special Educational Needs Tribunal for Wales; Welsh Language Tribunal ; voy. : S. Nason (dir.), *Administrative Justice in Wales and Comparative Perspectives*, Wales University Press, 2017 et S. Nason, « Administrative justice in Wales : A new egalitarianism? », *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2017, 39(1), pp. 115-135.

³¹ *The Draft Legislation (Wales) Bill*.

³² Pour un résumé graphique de la procédure : <https://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/public/english-votes-for-english-laws/> (accédé le 19 octobre 2017).

³³ P. Bowers, « The Sewel Convention », Library House of Commons, SN/PC/2084 (2005). Depuis le *Scotland Act 2016*, ladite Convention est explicitement reconnue dans le *Scotland Act 1998* (section 28 (8)). Elle a également été invoquée dans l'affaire *Miller R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)* [2017] UKSC 5 at [136]-151). La décision insiste sur le caractère politique de cette convention constitutionnelle et analyse le rôle des juges en tant qu'observateurs du fonctionnement opérationnel des conventions constitutionnelles. L'intégration d'une convention constitutionnelle dans un texte législatif ne change en rien sa nature ([148]).

juridiquement contraignants.³⁴ Les relations financières entre le centre et les entités dévolues sont organisées au moyen d'une règle de calcul (*Barnett formula*) qui établit une relation entre les dépenses décidées en Angleterre et les ressources financières mises à la disposition des autres entités dévolues au *pro rata* de la population des différentes entités.³⁵

De ce bref tour d'horizon, un problème général ressort avec acuité : le manque de vision générale pour le futur du Royaume-Uni. Ce constat fut souligné par le rapport de la commission parlementaire sur la constitution : « *The Union and devolution* », en 2016.³⁶ Les divergences de vue entre les entités dévolues relatives au Brexit ne font que confirmer ce constat.

I.3 Pouvoirs locaux anglais – un système à la carte ?

Les autorités locales ne bénéficient pas de protection constitutionnelle au Royaume-Uni. Cette situation a fait l'objet de réflexion au cours des quarante dernières années, en particulier en raison de la centralisation croissante au sein de l'administration britannique. Dès lors la question d'un possible équilibre dans les relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux s'est posée,³⁷ notamment sous la forme de la possible opportunité de codifier lesdites relations.³⁸ Ces développements furent discutés par le Conseil de l'Europe lors de ses recommandations relatives à l'autonomie locale au Royaume-Uni et à la conformité du système britannique par rapport à la Charte européenne de l'autonomie locale.³⁹

Structure

Le système d'organisation locale en vigueur au Royaume-Uni en 1978 provenait d'une réforme approfondie menée en 1972, à la suite des travaux de la commission Redcliffe-Maud (1966-69). Le *Local Government Act 1972* remplaçait ainsi le système presque centenaire de gouvernement local fragilisé par les transformations sociales et économiques intervenues en Angleterre dans l'immédiat après-guerre. En particulier, les nouvelles zones de travail et d'habitation ainsi que les besoins en

³⁴ W. Swenden, N. Bolleyer et N. McEwen, « Intergovernmental Relations in the UK : Continuity in a Time of Change ? », *British Journal of Politics and International Relations*, 2012, 14(2), pp. 323–343.

³⁵ <https://secondreading.uk/economy/the-barnett-formula-a-quick-guide/> et HM Treasury, *Statement of funding policy : funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly*, 2015, chapitre 2 (http://dera.ioe.ac.uk/24790/5/statement_of_funding_2015_print.pdf).

³⁶ Select Committee on the Constitution, *The Union and devolution* (2015–16 HL 149).

³⁷ Communities and Local Government Committee, *The Balance of Power : Central and Local Government* (2008-09 HC 33-I).

³⁸ Political and Constitutional Reform Committee, *Prospects for codifying the relationship between central and local government* (2012-13 HC 656-I).

³⁹ Recommendation 353 (2014), CG(26) 10FINAL, 26 March 2014, *Local and regional democracy in the United Kingdom* ; pour un commentaire de la relation entre le système britannique de collectivités locales et la Charte européenne de l'autonomie locale, voy. C. Himsworth, *The European Charter of Local Self-Government – A Treaty for Local Democracy*, Edinburgh University Press, 2015, pp. 152-167.

infrastructures de transport avaient changé les relations entre les différents territoires anglais. De plus, la grande fragmentation des entités responsables de l'échelon local ne permettait pas de trouver des solutions pratiques aux problèmes locaux. La commission Redcliffe-Maud avait suggéré au gouvernement de mettre en place un échelon unique de gouvernement local pour remédier à ces questions, mais le gouvernement ayant changé avant l'adoption de la réforme, la solution retenue dans le *Local Government Act 1972* fut un système à double niveau (*two-tier*) d'organisation territoriale, les *county councils* et les *district councils*. Une grande partie des développements subséquents eut pour objectif de ramener le système à un échelon unique (*unitary authority* ou encore *metropolitan areas*). La conséquence de ces développements est que la structure générale du gouvernement local est différente d'endroit à endroit au travers de l'Angleterre.

Les relations tendues entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux caractérisèrent les années 1980. Ainsi, certains pouvoirs locaux exprimèrent leur défiance à l'encontre de la politique britannique en Afrique du Sud en boycottant des entreprises qui y avaient des intérêts.⁴⁰ Cette tension s'exprima également dans la gestion de Londres, en particulier dans les visions polarisées défendues par M. Thatcher (comme premier ministre, représentante du pouvoir central et de la vision conservatrice) et K. Livingstone, dit « Ken le Rouge » (comme maire de Londres, représentant du pouvoir local, et défendant une vision radicale). Les conflits se manifestèrent notamment dans la détermination des prix des billets de métro et la question de savoir si les charges financières engendrée par le métro londonien devaient être prises en charge par les navetteurs ou les contribuables locaux dans leur ensemble.⁴¹ Ces tensions trouvèrent leur apogée dans l'abolition de l'assemblée élue de Londres, le *London Greater Council* en 1986.⁴² Néanmoins, une fois le *New Labour* au pouvoir en 1997, il recréa une organisation distincte pour Londres (*Greater London Authority Act 1998*) : un maire élu y fut instauré et des pouvoirs spécifiques lui furent reconnus notamment en matière de transport et d'aménagement urbain.⁴³ Le premier maire ainsi élu fut Ken Livingstone (2000-08), le second, Boris Johnson (2008-2016) et le troisième, Sadiq Khan (2016-).

⁴⁰ *R v Lewisham LBC, ex p Shell* [1988] 1 All ER 938.

⁴¹ *Bromley LBC v GLC* [1983] 1 AC 768.

⁴² *Local Government Act 1985* section 1 ; T. Travers, *The Politics of London – Governing an Ungovernable City*, Basingstoke, Palgrave, 2004, chapitre 2.

⁴³ T. Travers, « Decentralization London-style : The GLA and London Governance », *Regional Studies*, 2002, 36(7), pp. 779-788 ; M. Harloe, « Le nouveau gouvernement métropolitain de Londres », RFAP, 2003, 107(3), pp. 319-331.

Pouvoirs

Au niveau des compétences locales, un problème chronique de déficit de démocratie locale difficile à surmonter fut diagnostiqué.⁴⁴ En effet, il règne une défiance du niveau central à l'égard du niveau local ainsi qu'une dépendance financière très intense de la part du niveau local à l'égard du niveau central. Un cercle vicieux s'enclenche alors où les autorités locales ne se voient pas reconnaître les moyens juridiques et financiers pour répondre aux problèmes locaux. Ainsi, cette situation engendra dans les années 1980 et 1990, le développement de techniques comptables créatives de la part des pouvoirs locaux afin de se créer une légère marge de manœuvre pour initier les projets locaux qu'ils jugeaient importants. Cette créativité donna aussi lieu à de la spéculation financière,⁴⁵ où les risques pris par les collectivités locales étaient hors de proportion avec leurs compétences techniques.⁴⁶

Cette question des limites des pouvoirs reconnus aux collectivités locales entraîna une discussion sur l'introduction d'une clause générale de compétence au profit des collectivités locales. Ainsi, des « well-being powers » ou les pouvoirs en matière de bien-être économique, social et environnemental furent attribués aux collectivités locales en 1998.⁴⁷ Cette extension de pouvoirs ne résolut pas toutes les questions techniques relatives aux pouvoirs reconnus aux collectivités locales. Dans l'affaire *Risk Management Partners Ltd v Brent LBC*, il fut ainsi décidé en 2009 que les pouvoirs locaux n'avaient pas les pouvoirs nécessaires pour organiser une mutualisation des risques qu'ils supportent.⁴⁸ Comme l'incertitude régnait donc toujours sur l'étendue exacte des compétences des collectivités locales, notamment à propos de leurs engagements financiers, le *Localism Act 2011* introduisit finalement l'équivalent d'une « clause de compétence générale » pour les pouvoirs locaux, essentiellement exprimée en mettant sur un pied d'égalité la capacité des pouvoirs locaux et celles des personnes physiques.⁴⁹

Cette apparente extension des pouvoirs locaux ne doit pas occulter de nombreuses évolutions qui la nuancent fortement. Ainsi, l'extension des pouvoirs aux collectivités locales ne s'accompagne pas d'un transfert corrélatif de moyens financiers au profit des collectivités locales. Dans les années 1980, les

⁴⁴ Voy. M. Elliott et S. Bailey, « Taking Local Government Seriously : Democracy, Autonomy and the Constitution », *Cambridge Law Journal*, 2009, 68, pp. 436-472.

⁴⁵ *Crédit Suisse v Waltham Forest LBC* [1997] QB 362; *Crédit Suisse v Allerdale BC* [1997] QB 306; *Hazell v Hammersmith LBC* [1992] 2 AC 1. J. Bell, « Les difficultés financières des collectivités locales en Grande-Bretagne – L'arrêt *Hazell vs Hammersmith & Fulham LBC* », *RfDA*, 1992, p. 80.

⁴⁶ M. Loughlin, « Innovative financing in local government : The limits of legal instrumentalism », *Public Law* 1990, pp. 372-408 (part 1) et 1991, pp. 568-599 (part 2).

⁴⁷ *Local Government Act 2000*, section 2(1).

⁴⁸ *Risk Management Partners Ltd v Brent LBC* [2009] EWCA Civ 490.

⁴⁹ *Localism Act 2011*, section 1(1) : « A local authority has power to do anything that individuals generally may do » ; A. Bowes et J. Stanton, « Legislative Comment – The Localism Act 2011 and the general power of competence », *Public Law*, 2014, pp. 392-402.

collectivités locales virent leurs finances, leur patrimoine et leurs sources de financement redessinées. Le gouvernement de Margaret Thatcher procéda à une large privatisation des logements sociaux appartenant aux collectivités locales, à des prix bas.⁵⁰ Les taux des impositions locales furent limités. Une tentative de réformer les finances locales menée par Margaret Thatcher en 1989 sous la forme d'une taxe locale forfaitaire (« poll tax ») fut un échec total qui mena à la chute de la dame de fer en 1990.⁵¹ La poll tax fut remplacée en 1991 par la « council tax ». Par contre, les taxes professionnelles étaient déterminées par le gouvernement central qui en opérait la redistribution. Plus près de nous, la réduction de financement des collectivités locales entre 2010-11 et 2017-18 approche en termes réels 50%.⁵² Face aux restrictions budgétaires qui devraient se prolonger encore jusqu'en 2020 au moins, la doctrine a parlé d'une forme de transfert de la charge de l'austérité financière du niveau central au niveau local.⁵³ Ensuite, les collectivités locales ont vu leur système de reddition de compte modifié : plus de pouvoir de contrôle est désormais susceptible d'être exercé par les résidents locaux soit par le biais de questions soit par le biais de référendums locaux (pour notamment l'augmentation des impôts locaux) soit par le biais d'un pouvoir de contester (the *Community Right to Challenge*) la manière dont certains biens locaux sont affectés au bien-être local.⁵⁴ Enfin, en parallèle, se poursuit la centralisation d'une série de missions jusque-là locales. Ainsi, les écoles locales furent largement transformées en « académies », un système qui les place sous le contrôle non plus des autorités locales mais sous le contrôle du Ministre de l'Éducation.⁵⁵

Démocratie locale et contrôle sur l'action des collectivités locales

Face à la crise de confiance qui mine les collectivités locales, une volonté de la part du gouvernement central de réagir s'exprima dans l'encouragement de la démocratie locales sous différentes formes. La première forme est l'incitation à l'organisation de consultations locales et ce depuis le *Localism Act* 2011 notamment en matière de modification des taxes locales.⁵⁶ Une deuxième forme de promotion de la démocratie locale passe par l'instauration de maires élus dans les autorités locales⁵⁷ ainsi que de commissaires de police élus. L'idée derrière ces réformes est d'inciter à l'exercice d'un contrôle par les électeurs sur l'action menée par les personnes soumises à l'élection. Néanmoins, le résultat des réformes s'avère ambigu : les référendums locaux nécessaires pour instaurer des maires élus se virent infliger

⁵⁰ R. Forrest and A. Murie, *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, London, Routledge, 1988.

⁵¹ <http://www.bbc.com/news/uk-38382416>.

⁵² NAO, *Financial sustainability of local authorities* (2017-19 HC 834) p. 4.

⁵³ V. Lowndes et A. Gardner, « Local governance under the Conservatives : Super-austerity, devolution and the “smarter state” », *Local Government Studies*, 2016, 42(3), pp. 357-375.

⁵⁴ *Localism Act* 2011, Part 5, Chap 2 ; CLG, *Community Right to Challenge Statutory Guidance*, 2012.

⁵⁵ *Academies Act* 2010.

⁵⁶ Section 72.

⁵⁷ Depuis *Local Government Act* 2000.

plusieurs défaites, de sorte que l'instauration de maires élus est lente.⁵⁸ De plus, la participation de la population locale à certaines de ces élections, comme celles des commissaires de police, est parfois très limitée. Enfin, les systèmes politiques et administratifs instaurés peuvent être très complexes dans leur organisation, ce qui ne permet pas à l'électeur de comprendre la distribution des responsabilités de manière effective et donc ne le met pas en position d'exercer un contrôle par le biais des élections qui soit véritablement pertinent et effectif.⁵⁹

Une dernière façon d'encourager la participation de la population locale dans la gestion des intérêts locaux est d'encourager les contribuables locaux à s'intéresser à la gestion des deniers locaux. Cette transformation des méthodes de contrôle financier sur les autorités locales prit différents visages. Une première étape fut la création de l'*Audit Commission* (1982)⁶⁰, qui avait pour objet de contrôler la régularité des dépenses des entités locales ainsi que leur effectivité économique. L'*Audit Commission* fut abrogée en 2011 et remplacée par un double système de contrôle. Le premier système, un système décentralisé, se voulait un renforcement de la mise en œuvre de la responsabilité des pouvoirs locaux par le contribuable local. Ce dernier était censé avoir un accès large aux documents officiels locaux ; il allait être en position de remettre en cause les dépenses publiques, de poser les questions visant à obtenir des explications de la part des autorités locales ou de formuler des commentaires sur les rapports d'audit.⁶¹ Le deuxième système reposait sur un système d'audit de type privé. Les autorités locales allaient avoir l'obligation de choisir un auditeur privé (firmes de style KPMG, Deloitte, PwC etc.) pour une période de cinq ans. Cet auditeur allait vérifier la régularité de la comptabilité locale.⁶² Après une période de transition entre le système de l'*Audit Commission* et la contractualisation des missions d'audit local, le système a dû être revu car il n'était pratiquement et financièrement pas optimal : les firmes traditionnelles d'audit ne peuvent pas se spécialiser dans les réglementations extrêmement techniques de la comptabilité publique à des prix compétitifs pour offrir leurs services à des entités locales isolées. Une entité spécialisée a dès lors été établie par le *Local Government Association* dans l'objectif de mutualiser les pratiques et les coûts liés à l'externalisation de l'audit de la comptabilité des pouvoirs locaux.⁶³

⁵⁸ Depuis 2010, le Gouvernement encourage fortement les autorités locales à se transformer vers un modèle de gouvernance reposant sur un maire élu. M. Sandford, « Directly elected mayors », House of Commons Library, Number 05000, 12 June 2017.

⁵⁹ P. Murphy, P. Eckersley et L. Ferry, « Accountability and transparency : Police forces in England and Wales », *Public Policy and Administration*, 2017, 32(3), pp. 197–213.

⁶⁰ *Local Government Finance Act 1982*.

⁶¹ Exemple : *Local Audit and Accountability Act 2014*, section 27.

⁶² *Local Audit and Accountability Act 2014*.

⁶³ Public Sector Audit Appointments Limited (<https://www.psaa.co.uk/appointing-person/>).

Les régions : un niveau oublié ?

Enfin, les hésitations et reconfigurations administratives eurent également lieu au niveau intermédiaire. Introduite en 1998, une tentative de régionalisation sous une forme largement uniforme dans l'ensemble de l'Angleterre⁶⁴ échoua en 2004 lorsqu'un référendum régional rejeta l'idée que ces entités deviennent des entités élues.⁶⁵ Les *regional authorities* continuèrent alors à fonctionner comme des entités administratives incluant dans leurs activités la participation du monde économique régional. Abolies en 2011 (par le *Public Bodies Act 2011* et ses arrêtés d'exécution⁶⁶) les régions furent remplacées fonctionnellement par les *Local Enterprise Partnerships*,⁶⁷ des organisations regroupant des entités locales et des acteurs économiques dans l'objectif notamment de redistribuer les fonds européens de manière locale. La tentative d'autonomisation de certaines parties de l'Angleterre reprit néanmoins, notamment en raison des traitements différenciés dont les entités dévolues bénéficiaient. Le renouvellement de cette tentative d'autonomisation revêtit néanmoins plus une forme fonctionnelle : les *metropolitan areas* signent des *city deals* (Birmingham, Bristol, Liverpool, Great Manchester, Newcastle, Nottingham, Sheffield etc.) avec les départements centraux.⁶⁸ Ces *metropolitan areas* doivent nécessairement se doter d'un maire élu.⁶⁹ Les *city deals* sont le produit de négociation des compétences exercées au niveau local avec un budget également négocié au cas par cas. Si les *metropolitan areas* peuvent se retrouver sur l'ensemble du territoire anglais, l'idée de permettre au Nord de l'Angleterre de rééquilibrer son désavantage économique est particulièrement présente, avec le développement d'un « Northern Powerhouse ».⁷⁰

I.4 Et la voix du peuple?

Comme déjà brièvement mentionné en relation avec la démocratie locale, des méthodes de participation du public dans le processus décisionnel sont encouragées de manière accélérée depuis 1975, notamment sous la forme de référendum consultatifs. Les citoyens se voient demander leur opinion sur les développements institutionnels susceptibles d'affecter leur environnement. Ainsi, les référendums furent utilisés pour le premier projet de dévolution (1978), pour le second projet de dévolution (1997), pour l'introduction des autorités régionales en tant qu'autorités politiques (2004), pour le projet de

⁶⁴ *Regional Development Agencies Act 1998*.

⁶⁵ *Regional Assemblies (Preparations) Act 2003* ; pour une analyse des résultats, voy. C. Rallings et M. Thrasher, « Just Another Expensive Talking Shop' : Public Attitudes and the 2004 Regional Assembly Referendum in the North East of England », *Regional Studies*, 40(8), pp. 927-936.

⁶⁶ Voy. ci-dessus Section I.1.

⁶⁷ <https://www.gov.uk/government/policies/local-enterprise-partnerships-leps-and-enterprise-zones> .

⁶⁸ <https://www.gov.uk/government/policies/city-deals-and-growth-deals> .

⁶⁹ Les "metro-mayors", voy. M. Sandford, *Devolution to local government in England*, House of Commons Library, Number 07029, 23 November 2016, spec. p. 22.

⁷⁰ <https://northernpowerhouse.gov.uk/> .

modification du système électoral (2011),⁷¹ pour l'indépendance écossaise (2014) ainsi que pour le Brexit (2016). Dans chaque cas, à l'exception du deuxième référendum sur la dévolution (1997), le résultat des opérations de référendum fut négatif.

1.5 1974-2019 – 45 ans de cohabitation avec l'Union européenne : je t'aime, moi non plus⁷²

Jusque dans les années 1970 voire même les années 1980, le Royaume-Uni était marqué par sa « relation spéciale » avec les États-Unis et la doctrine administrativiste se tournait fortement vers le modèle américain pour rechercher une grille d'analyse pertinente pour le droit administratif britannique.⁷³ La décision de rejoindre les Communautés économiques européennes fut prise dans le cadre des troubles économiques déjà discutés ci-dessus, et ce malgré la réticence répétée du Général de Gaulle à l'encontre de cette demande d'adhésion. Un référendum ratifia la volonté politique de rejoindre les Communautés économiques européennes en 1975.⁷⁴ L'adhésion du Royaume-Uni se fit dans un cadre financier volontairement défavorable au Royaume-Uni. Une telle entrée en la matière ne put qu'engendrer énervement et animosité à l'égard des partenaires européens lorsque Margaret Thatcher arriva au pouvoir (*I want my money back*). Elle articula ainsi sa vision politique concernant la relation entre le Royaume-Uni et les Communautés européennes dans un discours connu sous le nom de « Discours de Bruges » en 1988.⁷⁵ Malgré une approche frileuse par rapport au fonctionnement institutionnel européen, le Royaume-Uni contribua fondamentalement à l'Acte Unique européen (1986), au lancement de la libéralisation en Europe sur le modèle britannique et au développement du marché unique⁷⁶ ainsi qu'au renouveau de la Commission européenne après la crise de la Commission « Santer » en 1999.⁷⁷ Par contre, les dépenses en matière de politique agricole commune rencontrèrent une résistance britannique systématique.

⁷¹ J. Curtice, « Politicians, voters and democracy : The 2011 UK referendum on the Alternative Vote », *Electoral Studies*, 2013, 32(2) pp. 215-223 ; E. Gibson-Morgan, « The 2011 AV Referendum or the attempt to change the UK parliamentary voting system », *Collection Individu et Nation*, Vol.5 : Les consultations électorales du 5 mai 2011 au Royaume-Uni, 14 juin 2013. (<http://revuesshs.u-bourgogne.fr/individu&nation/document.php?id=700> ISSN 1961-9731).

⁷² Voy. parmi une littérature abondante notamment les numéros spéciaux dans *European Public Law*, 2016 (1) ; *Public Law* 2017, Nov Supp (Brexit Special Extra Issue 2017) ; *British Journal of Politics and International Relations* 2017, 19(3) ainsi que les ouvrages suivants : M. Dougan (éd.), *The UK after Brexit : Legal and policy challenges*, Intersentia, 2017 ; P. Birkinshaw et A. Biondi (éd.) *Britain alone ! : The implications and consequences of United Kingdom exit from the EU*, Wolters Kluwer, 2016.

⁷³ P. Craig, *Public law and democracy in the United Kingdom and the United States of America*, Clarendon Press, 1990 ; plus récemment, P. Cane, *Controlling administrative power – An historical comparison*, Cambridge University Press, 2016.

⁷⁴ Pour des analyses contemporaines, voy. not. P. Dibout, « Référendum et système parlementaire : Etude de la consultation référendaire du 5 juin 1975 dans le Royaume-Uni », *Revue internationale de droit comparé*, 1976, 28(2), pp. 291-323.

⁷⁵ <https://www.margaretthatcher.org/document/107332>.

⁷⁶ Par exemple dans le domaine des marchés publics ou de la régulation des secteurs économiques.

⁷⁷ Le Commissaire en charge de redresser le fonctionnement de l'administration européenne fut un anglais, Monsieur Neil Kinnock. Sur sa vision, voy. N. Kinnock, « Accountability and Reform of Internal Control in the

En contrepoint de la contribution britannique à l'évolution de l'intégration européenne, il convient d'examiner l'influence de l'Union européenne sur le système administratif et public britannique. Ici, la participation du Royaume-Uni à l'Union européenne a eu notamment une influence prépondérante au niveau de la reconnaissance de la responsabilité de l'Etat⁷⁸ ainsi que sur des principes de droit administratif comme le principe de proportionnalité et la reconnaissance des attentes légitimes.⁷⁹ L'appartenance à l'Union européenne eut également d'autres impacts sur le fonctionnement du Royaume-Uni, notamment en terme de dévolution⁸⁰ et de recherche d'une vision commune pour le projet du pays.

Après des négociations entre le gouvernement britannique et l'Union européenne dans le courant 2015-16,⁸¹ le référendum du 23 juin 2016 sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne résulta en un vote pour le non à la participation du Royaume-Uni à l'Union européenne par 51,9% (soit 17.410.742 votants) et pour le oui de 48,1 % (soit 16.141.241 votants), avec une participation de 72,2% de l'électorat.⁸²

Depuis lors, les questions juridiques soulevées par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ont permis de souligner au moins quatre éléments du fonctionnement administratif britannique, éléments souvent négligés en raison de leur articulation déroutante pour des juristes continentaux peu habitués aux dynamiques d'une constitution non écrite et largement politique. Tout d'abord, l'importance du principe de souveraineté parlementaire tel qu'interprété par la Cour Suprême,⁸³ dans une décision cardinale qui reçoit néanmoins un accueil controversé parmi les académiques britanniques.⁸⁴ Ensuite, l'importance des frontières et de l'organisation territoriale au Royaume-Uni et ce à l'égard

European Commission », *Political Quarterly*, 2002, pp. 21-28 et sur sa contribution sur le moyen terme : voy. *Journal of European Public Policy*, 2008, 15(5), Reforming the European Commission).

⁷⁸ *R. v Secretary of State for Transport Ex p. Factortame Ltd (No.6)* [2001] 1 W.L.R. 942; Times, January 10, 2001 (QBD (TCC)); sur les répercussions voy. P. Giliker, « English tort law and the challenge of Francovich liability : 20 years on », *Law Quarterly Review*, 2012, 128, pp. 541-563.

⁷⁹ P. Reynolds, « Legitimate expectations and the protection of trust in public officials », *Public Law*, 2011, pp. 330-352, spéc. pp. 337-338.

⁸⁰ <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-administration-and-constitutional-affairs-committee/inquiries/parliament-2017/devolution-and-exiting-the-eu-17-19/>.

⁸¹ Sur le contexte politique interne qui donna lieu à l'organisation d'un référendum, voy. V. Pertusot, « Brexit : les risques du référendum », *Politique étrangère* 2016, 1, pp. 135-147 ; J. Smith, « David Cameron's EU renegotiation and referendum pledge : A case of déjà vu ? », *British Politics*, 2016, 11(3), pp. 324-346.

⁸² http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results.

⁸³ *R. (on the application of Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5; [2017] 2 W.L.R. 583.

⁸⁴ J. Bell, « Sources of Law », *Cambridge Law Journal*, 2018, 77(1), pp. 40-71 ; J. Bell, « La Cour suprême du Royaume-Uni et le Brexit », *RfDA*, 2017, p. 220 ; M. Barczentewicz « Miller, statutory interpretation, and the true place of EU law in UK law », *Public Law*, 2017, Nov Supp (Brexit Special Extra Issue 2017), pp. 10-24.

de chacune des entités dévolues.⁸⁵ De plus, le référendum relatif au Brexit, techniquement non juridiquement contraignant, illustre parfaitement l'importance d'un engagement politique traduit et vécu en des termes contraignants au Royaume-Uni. Enfin, la tentative de formalisation d'une législature pour une durée déterminée a montré très rapidement que la volonté politique conjointe du Premier Ministre et de la *House of Commons* peut facilement passer outre les tentatives de développer un parlementarisme rationalisé.⁸⁶

II. Quarante ans d'évolution de l'action administrative

Depuis 1978, l'action administrative a évolué sous trois aspects principaux : la transformation des systèmes de consultation des destinataires des décisions administratives (section II.1) ; la juridification des procédures de commande publique (section II.2) ; et, le développement de principes éthiques de la vie publique (section II.3).

II.1 Développement de la démocratie participative

Le développement de la démocratie participative au Royaume-Uni depuis 1978 doit être remis dans son contexte. Le système d'élaboration des décisions administratives britanniques fait depuis longtemps l'objet de négociations auxquelles participent différents groupes de destinataires selon les secteurs concernés.⁸⁷ Ce n'est donc pas le principe même de la participation qui serait apparu depuis 1978. Bien plus, il n'existe pas en droit anglais un principe général selon lequel l'administration devrait procéder à une consultation avant de prendre une décision administrative même en l'absence d'une disposition spécifique prévoyant une consultation.⁸⁸

Cependant, consultation et participation ont bien lieu en pratique et les modalités de la démocratie participative se sont largement diversifiées depuis 1978. De multiples expériences sont apparues,

⁸⁵ Pour l'Ecosse en particulier, voy. A. McHarg et J. Mitchell, « Brexit and Scotland », *British Journal of Politics and International Relations*, 2017, 19(3), pp. 512–526 ; pour l'Irlande du Nord, C. Gormley-Heenan et A. Aughey, « Northern Ireland and Brexit : Three effects on 'the border in the mind' », *British Journal of Politics and International Relations*, 2017, 19(3), pp. 497–511.

⁸⁶ *Fixed-term Parliaments Act 2011*.

⁸⁷ Pour des exemples pré-1978, voy. M. Lee, « Grande-Bretagne », *Annuaire européen d'administration publique*, 1978, pp. 393-425, spéc. pp. 415-16. Pour une discussion théorique basée sur les travaux d'Habermas, voy. T. Prosser, « Towards a critical public law », *Journal of Law and Society*, 1982, 9(1), pp. 1-19.

⁸⁸ *R (Harrow Community Support Ltd) v Secretary of State for Defence* [2012] EWHC 1921 (Admin). La décision considère qu'il y a quatre facteurs qui provoquent la naissance d'une obligation de consulter : 1) une disposition légale ; 2) une promesse de consulter ; 3) une pratique établie de consultation ; 4) une injustice flagrante en cas de défaut de procéder à une consultation. En l'absence de l'un de ces facteurs, il n'y a pas d'obligation pour l'administration de procéder à une consultation avant de prendre une décision.

comme des jurys citoyens, des budgets participatifs ou des scrutins délibératifs. Les outils de communication électronique et Internet sont également mobilisés largement dans le cadre de consultations locales ou centrales. Néanmoins, il a été remarqué que ces méthodes de consultations pouvaient être très superficielles ou inadéquates. Ce n'est pas parce qu'un administré a évalué une option politique selon une échelle étoilée qu'une véritable discussion démocratique s'enclenche sur les différents aspects de cette option politique. Les démarches consultatives peuvent également être détachées des contextes politiques dans lesquelles elles opèrent.⁸⁹ Le gouvernement revoit périodiquement les lignes directrices qu'il émet pour la consultation de la population.⁹⁰ La *House of Lords* suit ces réformes en insistant notamment sur l'importance pour le gouvernement de surveiller le fonctionnement des consultations et de tirer des leçons des exercices consultatifs.⁹¹

Pour illustrer les questions juridiques soulevées par la démocratie participative, citons le domaine de l'environnement, dans lequel des consultations doivent normalement être organisées en conformité avec la Convention d'Aarhus et la directive européenne sur l'évaluation des incidences. Ainsi, ces consultations peuvent susciter des problèmes techniques, sont coûteuses et peuvent retarder le développement de projets d'infrastructure. Dès lors, le Royaume-Uni a développé une approche prudente de la mise en œuvre de ces consultations. Ainsi, dans le cadre de la réalisation du *High Speed 2* (un projet ferroviaire de trains à grande vitesse censé relier Londres au Nord de l'Angleterre, en particulier Birmingham, Leeds et Manchester, évalué à un montant de £56 milliards et prévu pour une période de réalisation qui devrait s'achever en 2033), les groupements d'organisations environnementales ont demandé l'organisation d'une évaluation des incidences et d'une consultation qui leur fut refusée. Ils contestèrent judiciairement ce refus en invoquant le droit européen et la Convention d'Aarhus. La Cour suprême leur a donné tort, estimant que la procédure d'élaboration de la loi sous une forme spécifique de « *hybrid bill* » permettait de satisfaire aux objectifs de la directive européenne de telle sorte qu'aucune question préjudicielle ne devait être posée à la Cour de Justice.⁹²

⁸⁹ J. Morison, « Citizen participation : A critical look at the democratic adequacy of government consultation », *Oxford Journal of Legal Studies*, 2017, 37(3), pp. 636-659, spéc. pp. 642-43.

⁹⁰ La version 2018 est disponible en suivant le lien https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/691383/Consultation_Principles_1.pdf.

⁹¹ Secondary Legislation Scrutiny Committee, *Inquiry into Government Consultation Practice* (2014-15 HL 98), para. 6.

⁹² *R (on the application of HS2 Action Alliance Limited) v The Secretary of State for Transport* [2014] UKSC 3.

II.2 *La commande publique et les relations entre l'administration et l'administré*

Traditionnellement, avant l'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés économiques européennes, il n'y avait pas de procédure particulière pour octroyer des marchés publics au Royaume-Uni : la commande publique était relativement informelle et concernait un nombre restreint d'acteurs économiques. Par contre, le principe de concurrence s'appliquait déjà, notamment pour les contrats passés les collectivités locales.⁹³ Cette approche s'intensifiera dans les années 1980, lorsque le recours au marché fut étendu aux services que les autorités locales délivrent même en interne. Ainsi, le « *compulsory competitive tendering* » apparaît au niveau local dans les années 1980 en particulier pour les services prestés par les cols bleus, comme la collecte des déchets. Ces principes de concurrence s'appliquent largement, notamment en matière de franchise dans le secteur du rail.⁹⁴

Avec l'accession du Royaume-Uni aux Communautés économiques européennes, les règles de la commande publique se transformèrent profondément en termes de formalisation de la procédure menant à la sélection du cocontractant de l'administration. En particulier, les directives européennes relatives aux procédures de recours eurent pour effet de rendre un peu plus fréquentes les contestations en matière de marché public.⁹⁵ Pour le surplus, la commande publique anglaise est essentiellement dirigée par le principe de « value for money », à savoir un principe soucieux du meilleur usage des deniers publics en termes de coûts/qualité.⁹⁶

II.3 *Moralisation de la vie publique ?*

De grands scandales politiques, dans les années 1970-80 jusqu'au milieu des années 1990⁹⁷, ont contribué à la décision d'assainir la vie politique de manière plus systématique. Pour ce faire, une commission, le *Committee on the Standards in Public Life* connue également sous le nom de Commission Nolan (du nom de son premier président), fut instaurée pour réfléchir aux principes qui doivent gouverner la vie publique. Elle publia en 1995 un rapport relatifs aux *Standards in Public Life* qui devraient régir la vie publique.⁹⁸ Ces principes, dits principes Nolan, reprennent le désintéressement, l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité (comme traduction d'*accountability*),

⁹³ *Local Government Act 1972*, s. 135(2).

⁹⁴ T. Prosser et L. Butler, « Rail Franchises, Competition and Public Service », *Modern Law Review*, 2018, 81(1), pp. 23-50.

⁹⁵ S. Arrowsmith et R. Craven, « Public procurement and access to justice : A legal and empirical study of the UK system », *Public Procurement Law Review*, 2016, 6, pp. 227-252.

⁹⁶ Pour une discussion de ce concept, voy. S. Arrowsmith, « The purpose of the EU procurement directives : Ends, means, and the implications for national regulatory space for commercial and horizontal procurement policies », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2011-12, pp. 1-47.

⁹⁷ P. Leopold, « Standards of Conduct in Public Life », in J. Jowell et D. Oliver (éds.), *The Changing Constitution*, Oxford University Press, 2007, 6^{ème} éd., p. 408.

⁹⁸ Cm 2850.

d'ouverture, d'honnêteté et de leadership.⁹⁹ Ils sont régulièrement répétés dans les documents officiels insistant sur l'éthique de l'administration.¹⁰⁰ Le respect de ces principes est censé être contrôlé par différentes commissions ou organes, dont en particulier la Commission Nolan ou encore le *Parliamentary Commissioner for Standards*.

En ce qui concerne la moralisation de la vie publique locale, le système a subi quelques modifications au cours du temps. Ainsi, un *Standards Board*¹⁰¹ fut instauré en 2000 pour surveiller le respect d'un code de bonne éthique énoncé par le gouvernement central à destination du personnel local. Néanmoins, de nombreux rapports indiquaient que la vie publique locale témoignait dans son ensemble d'une grande qualité, avec des problèmes marginaux dus à des cas de figures atypiques.¹⁰² Ce constat amena à l'abrogation du *Standards Board* en 2011, dans le cadre de la vague du *Localism Act*, qui souhaitait reconnaître par-là la marge de manœuvre des collectivités locales à régler leurs affaires locales sans intervention de la part du gouvernement central. Le système d'éthique local fut alors remplacé par un système basé sur un code de conduite adopté par les collectivités locales elles-mêmes (intégrant les principes clés déjà énoncés par la commission Nolan) et sur la criminalisation de comportements frauduleux.¹⁰³ Le système fait l'objet d'une nouvelle réflexion, comme le suggère le fait que la Commission Nolan a ouvert une consultation sur les standards d'éthique locale en 2018.¹⁰⁴

Enfin, une modification du régime pénal de la corruption a eu lieu en 2010, après des années de réticences dues notamment à un large scandale impliquant la vente d'armes par BAE à l'Arabie Saoudite. Le Royaume-Uni a (tardivement) adopté en 2010 le *Bribery Act*, qui met en œuvre la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption (1997).¹⁰⁵ Depuis lors, de nombreuses affaires de corruption ont été poursuivies par le *Serious Fraud Office*. Néanmoins, elles semblent peu concerner des fonctionnaires ou des affaires internes au Royaume-Uni et surtout des affaires de corruption dans le reste du monde.

⁹⁹ <https://www.gov.uk/government/organisations/the-committee-on-standards-in-public-life>.

¹⁰⁰ Exemple : HM Treasury, *Managing public money*, 2013, para. 2.4.1.

¹⁰¹ *Local Government Act 2000* section 57.

¹⁰² Nolan Committee, *Standards of Conduct in Local Government in England, Scotland, and Wales* (1997 Cm 3702-1, 3rd report) para 4 and 10; Nolan Committee, *Getting the Balance Right – Implementing Standards of Conduct in Public Life* (2005 Cm 6407, 10th report) 200; ODPM: Housing, Planning, Local Government and the Regions Committee, *The Role and Effectiveness of the Standards Board for England* (2004-05 HC 60-i) p. 5.

¹⁰³ *Localism Act 2011*, sections 27 et svts.

¹⁰⁴ *Review of Local Government Ethical Standards: Stakeholder Consultation* (<https://www.gov.uk/government/consultations/local-government-ethical-standards-stakeholder-consultation>).

¹⁰⁵ C. Rose, « Legislative Comment – The UK Bribery Act 2010 and accompanying guidance : Belated implementation of the OECD Anti-Bribery Convention », *International and Comparative Law Quarterly*, 2012, 61(2), pp. 484-499.

III. Quarante ans d'évolution de la procédure administrative

Depuis 1978, la procédure administrative anglaise a connu de profondes modifications, aussi bien dans l'aspect procédure administrative non contentieuse (section III.1) que dans l'aspect procédure administrative contentieuse (section III.2).

III.1 Procédure devant l'administration active

Deux aspects de la procédure de l'administration active ont en particulier fait l'objet de changements notables depuis 1978 : d'une part, l'accès aux documents administratifs, et, d'autre part, l'organisation même du processus de prise de décision.

En 1978, des voix s'élevaient pour demander une plus grande transparence dans l'action de l'administration et une rupture de la culture du secret.¹⁰⁶ Néanmoins, le processus pour atteindre l'adoption d'une loi relative à la transparence administrative fut long et influencé par les développements en la matière aux Etats-Unis et dans le reste de l'Europe. Ce n'est en effet qu'en 2000 que fut adopté le *Freedom of Information Act*, entrée en vigueur en 2005. La loi pose le principe général d'un accès aux documents administratifs¹⁰⁷ ainsi qu'une série d'exceptions (par exemple parce que les documents demandés ont trait à des matières relatives à la sécurité nationale, à la défense, aux relations internationales, à des procédures judiciaires en cours, à des données personnelles ou encore à des secrets d'affaires). Les refus d'accès aux documents administratifs peuvent faire l'objet d'une contestation devant l'*Information Commission*, avant d'être éventuellement soumis à un tribunal. Le *Freedom of Information Act* reconnaissait aussi un droit de veto ministériel pour écarter une décision de communiquer des documents administratifs, lorsque le ministre estime que selon lui, il y aurait des motifs raisonnables de penser que cette communication porterait préjudice à l'intérêt public.¹⁰⁸ Dans l'affaire des *Black Spider Mémos*, la Cour suprême a eu l'occasion de se prononcer sur la portée de ce droit de veto, en particulier lorsqu'il est exercé à l'encontre d'une décision prise par un juge.¹⁰⁹ Dans cette affaire, un journaliste du Guardian demandait l'accès à des mémos envoyés par le Prince Charles à une série de ministres dans les années 1990 pour influencer leurs décisions (ex. octroi de subventions à des causes qui tenaient à coeur le Prince Charles). Or, en vertu des coutumes constitutionnelles

¹⁰⁶ M. Lee, « Grande-Bretagne », *Annuaire européen d'administration publique*, 1978, pp. 393-425, spéc. p. 416.

¹⁰⁷ Section 1(1).

¹⁰⁸ Section 53.

¹⁰⁹ *R (Evans) v Attorney General* [2015] UKSC 21 [2015] 2 WLR 813 ; J. Milford, « High Speed Trains and Black Spider Letters : Freedom of Information and the ministerial veto », *Judicial Review*, 2015, 20(4), pp. 206-215 ; R. Craig, « Black Spider Weaving Webs : The Constitutional Implications of Executive Veto of Tribunal Determination », *Modern Law Review*, 2016, pp. 166-182 ; T. Allan, « Case Comment – Law, democracy, and constitutionalism : Reflections on *Evans v Attorney General* », *Cambridge Law Journal*, 2016, 75(1), pp. 38-61.

britanniques, l'héritier du trône se doit d'exercer un devoir de réserve et d'être neutre en matière de politique nationale. La Cour suprême a donné une interprétation extrêmement restrictive des motifs raisonnables qui pourraient justifier l'exercice du veto ministériel dans l'intérêt général, et ce en raison de l'importance au regard du principe de la *rule of law*, selon lequel le pouvoir exécutif ne doit pas inférer dans les décisions prises par le pouvoir judiciaire.

En pratique, il semble que le *Freedom of Information Act* 2000 soit essentiellement mobilisé par des journalistes, des associations militantes et des académiques. Son usage vise dans 70 à 80 % des cas les autorités locales.¹¹⁰ Une tentative de réformer le système, jugé onéreux et disproportionné, fut lancée en 2015 à l'occasion des dix ans de fonctionnement du système, et ce notamment en cherchant à évaluer les avantages et inconvénients. La presse et une campagne vigoureuse répondirent à la consultation organisée dans le cadre de cette évaluation. Une pétition lancée par l'organisation « 38 Degrees » recueillit notamment 192.000 signatures en faveur de la protection du système d'accès aux documents administratifs.¹¹¹ La commission en charge de l'évaluation du système conclut à un fonctionnement satisfaisant du système d'accès aux documents administratifs et se limita essentiellement à des recommandations organisationnelles.¹¹²

La deuxième transformation de la procédure de l'administration active se rapporte à l'organisation même du processus décisionnel et ce sous deux aspects : un aspect matériel qui passe par l'usage des nouvelles technologies et un aspect purement procédural qui repose sur l'organisation de recours internes.

Tout d'abord, la digitalisation de l'administration a largement fait son apparition au Royaume-Uni avec une grande place maintenant occupée par l'administration électronique. Celle-ci soulève des questions éthiques sur la possibilité pour l'administration d'utiliser l'environnement électronique pour inciter les administrés à opérer des choix qui correspondent aux préférences de l'administration. Un exemple de ce type d'utilisation se rapporte aux questionnaires de don d'organes. Si le questionnaire demande simplement : « acceptez-vous de donner vos organes en cas d'accident ? », la réponse diffère par rapport à un questionnaire qui commence par demander si la personne souhaiterait bénéficier d'un don d'organe avant de poser la question du don d'organe par la personne interrogée. Une autre question débattue à propos de l'administration électronique est celle de la place de décisions prises

¹¹⁰ B. Worthy et R. Hazell, « Disruptive, Dynamic and Democratic ? Ten Years of FOI in the UK », *Parliamentary Affairs*, 2017, 70, pp. 22–42, spéc. p. 26.

¹¹¹ P. Ward, *Freedom of information : Changing the law ?*, House of Commons Library, Briefing paper, Number 07400, 10 March 2016, p. 6.

¹¹² *Ibid.*, pp. 8-12. Les recommandations se rapportaient notamment à la compilation de statistiques dans certaines administrations, à l'octroi de nouveaux pouvoirs à l'Information Commissioner, à la clarification légale du veto ministériel etc.

automatiquement à l'aide d'algorithmes et la possibilité pour le parlement d'effectuer son contrôle sur les décisions ainsi prises au nom de l'administration.¹¹³

Ensuite, des recours administratifs internes ou recours non contentieux (ou *internal reviews*) ont fait leur apparition en particulier dans les domaines de la fiscalité, de l'immigration et de la sécurité sociale. L'objectif de cette évolution est notamment de désencombrer les *tribunals* et de permettre un traitement rapide des contestations des administrés dans des domaines où la temporalité d'une décision administrative peut être cruciale. Les recours internes permettraient également d'améliorer la qualité générale du processus de prise de décision administrative.¹¹⁴ Toutefois, de nombreux inconvénients sont pointés à l'encontre de l'extension de ces recours administratifs internes : ils allongent les procédures administratives, ne font pas l'objet de lignes directrices communes et semblent dissuader les administrés d'introduire des recours devant le juge, avec une possibilité que ces administrés ne voient pas leurs droits correctement respectés.¹¹⁵

Cette double transformation de la procédure de l'administration active illustre l'ambiguïté des réformes administratives britanniques de ces quarante dernières années. D'un côté, la digitalisation de la procédure administrative semble a priori simplifier les interactions entre l'administration et l'administré mais soulève des questions éthiques et de bon fonctionnement démocratique de l'administration. D'autre part, le développement des recours internes permet également une contestation rapide et relativement informelle des décisions administratives. Ils peuvent réintroduire de la complexité et de l'opacité dans le fonctionnement administratif. Dans les deux cas, une volonté d'amélioration de l'efficacité du fonctionnement de l'administration dans le court terme peut résulter en une diminution des droits effectifs dont jouissent les administrés dans le plus long terme.

III.2 Procédures devant les juridictions

Depuis 1978, le Royaume-Uni a vu des transformations structurelles profondes de la procédure administrative contentieuse, en particulier dans ses aspects institutionnels, que ce soit par le biais d'une systématisation du *judicial review* ou d'une rationalisation et juridictionnalisation du système des *tribunals*.

¹¹³ A. Le Sueur, « Robot Government : Automated Decision-Making and its Implications for Parliament », in A. Horne et A. Le Sueur (éds) *Parliament – Legislation and Accountability*, Bloomsbury, 2016.

¹¹⁴ D. Cowan, A. Dymond, S. Halliday et C. Hunter, « Reconsidering mandatory reconsiderations », *Public Law*, 2017, pp. 215-234.

¹¹⁵ R. Thomas et J. Tomlisen, « Mapping current issues in administrative justice : Austerity and the 'more bureaucratic rationality' approach », *Journal of Social Welfare and Family Law*, 2017, 39(3), pp. 380-399.

Le *judicial review* s'est surtout développé à partir de 1977 et au début des années 1980, où une série de changements mit l'accent sur l'exigence pour les particuliers de demander la protection de leurs droits et intérêts par le biais exclusif du *judicial review*.¹¹⁶ Un assouplissement des exigences en matière d'intérêt à agir facilita le recours au *judicial review* pour les personnes physiques aussi bien que pour les associations poursuivant des intérêts collectifs.¹¹⁷ Depuis les réformes de 1977, le volume de *judicial review* a considérablement augmenté en Angleterre.¹¹⁸ Certains contentieux restent néanmoins très faibles. Ainsi, le contentieux de la commande publique en 2011 (année particulièrement marquée par une intensité de débats dans la matière), atteignit le nombre de 22 affaires.¹¹⁹ Des recherches empiriques se sont interrogées sur la sous-utilisation du *judicial review*, voire son utilité pratique dans les domaines où le contentieux reste marginal. Les résultats chiffrés doivent toutefois être nuancés car un grand nombre d'affaires introduites est finalement résolue par le biais d'une transaction entre les parties avant qu'elles ne fassent l'objet d'une décision judiciaire en tant que telle.¹²⁰ Pourtant, dans les années 2013 et suivantes, une réforme a été menée par le Ministère de la Justice pour réduire l'accès à la justice administrative, que ce soit par la limitation de l'aide légale ou la réduction des délais pour introduire le *judicial review*.

Sur le plan institutionnel, le *judicial review* connut une régionalisation en 2009.¹²¹ Désormais des cours administratives siègent en dehors de Londres, à Birmingham, Leeds, Cardiff et Manchester, ce qui permet de rapprocher la justice administrative de l'administré.

Les *tribunals*, à savoir des commissions instaurées au sein des ministères pour se prononcer sur les différends opposant l'administration aux administrés dans une série de matières techniques (comme la sécurité sociale, l'asile, l'immigration, etc.), avaient fait l'objet d'un rapport sur leur fonctionnement en 1957. Dans les années 1970, ils formaient l'essentiel de la protection quasi-juridictionnelle du citoyen face à l'action administrative. Bien que l'institutionnalisation du *judicial review* au tournant des années 1970-80 eusse pu modifier cette situation, la position des *tribunals* ne fut pas fragilisée dans les

¹¹⁶ J. McEldowney, « Les mutations du droit de l'administration au Royaume-Uni », in G. Marcou (dir.) *Les mutations du droit de l'administration en Europe – Pluralisme et convergence*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 195-219, spéc. pp. 198-204.

¹¹⁷ G. Anthony, « Administrative justice in the United Kingdom », *Italian Journal of Public Law*, 2015, 7(1), pp. 9-33.

¹¹⁸ En 2017, 4,200 demandes de judicial reviews furent introduites ; 2,800 atteignirent le « permission stage » ; 513 furent considérées dénuées de tout mérite (Ministry of Justice, *Civil justice statistics quarterly: October to December 2017*, p. 1).

¹¹⁹ S. Arrowsmith et R. Craven, « Public procurement and access to justice : A legal and empirical study of the UK system », *Public Procurement Law Review*, 2016, pp. 227-252, spéc. p. 240.

¹²⁰ M. Sunkin et V. Bondy, *Dynamics of Judicial Review Litigation*, Public Law Project, 2009.

¹²¹ M. Sunkin et S. Nason, « The Regionalisation of Judicial Review : Constitutional Authority, Access to Justice and Specialisation of Legal Services in Public Law », *Modern Law Review*, 2013, 76(2), pp. 223-253. Par ailleurs, comme déjà indiqué ci-avant dans la section I.2, un système de justice administrative distincte est en cours de formation au Pays de Galles (aussi bien au niveau institutionnel que substantiel).

deux décennies qui suivirent. Un nouvel inventaire de leur organisation fut conduit en 2001,¹²² qui résulta en 2007 en une réforme profonde de leur structure et fonctionnement.¹²³ Les *tribunals* sont désormais organisés en principe en deux niveaux, les *first-tier tribunals* et l'*Upper-tribunal*¹²⁴ et les procédures font l'objet de principes largement semblables qui les alignent sur une juridiction.¹²⁵ Le caractère d'experts dans la matière traitée ainsi que la procédure inquisitoriale furent conservés. Un droit d'appel ou un *judicial review* à l'endroit des décisions prononcées par l'*Upper-tribunal* est fréquemment prévu. Si la réforme de 2007 a ainsi permis un certain degré de rationalisation et de simplification *des tribunals*, l'uniformisation des *tribunals* n'est pas complète – certains *tribunals* opèrent toujours en dehors de la structure exposée ci-avant, comme par exemple le *Traffic Penalty Tribunal*, qui fonctionne essentiellement sous forme digitale et électronique.¹²⁶

IV. Quarante ans d'évolution de la citoyenneté administrative

Depuis 1978, le Royaume-Uni a vu des transformations structurelles profondes de la protection directe offerte à l'administré par le biais de la reconnaissance de droits contre l'action administrative (section IV.1). Par contre, les techniques sous-tendant une protection alternative de l'administration, comme l'ombudsman ou la responsabilité administrative, sont dans l'impasse. Des projets de réformes furent discutés mais n'ont pas été menés, jusqu'à présent, à leur terme (section IV.2).

IV.1 Protection directe de l'administré : régime des droits et libertés

Au Royaume-Uni, la citoyenneté administrative s'inscrit nécessairement dans le contexte politique et juridique tracé par l'absence de constitution formelle écrite. En 1978, il n'y avait donc pas un texte juridique de rang constitutionnel énumérant les droits des citoyens à l'égard des pouvoirs publics, administrations ou services publics et dont le respect pouvait être demandé auprès d'un juge. Traditionnellement, la Constitution britannique est dite être une constitution « politique », une constitution dont le respect est de manière prioritaire assuré par les organes politiques – à savoir le Parlement.¹²⁷ Cette position a été progressivement nuancée au cours des quarante dernières années, sans que la situation ne soit actuellement totalement stabilisée.

¹²² Sir Andrew Leggatt, *Tribunals for Users : One system, one service* (HMSO, 2001).

¹²³ *Tribunals, Courts and Enforcement Act* 2007.

¹²⁴ Pour un organigramme du système : voy. <https://www.judiciary.gov.uk/about-the-judiciary/the-justice-system/court-structure/>

¹²⁵ P. Cane, *Administrative Tribunals and Adjudication*, Hart, 2009.

¹²⁶ <https://www.trafficpenaltytribunal.gov.uk/>.

¹²⁷ J. Griffith, « The Political Constitution », *Modern Law Review*, 1979, 42(1), pp. 1-21.

Une première forme de citoyenneté administrative a vraisemblablement été inaugurée au Royaume-Uni avec les « citizens' charters » développées sous le gouvernement de John Major en (1991). Ces chartes exposaient les attentes des citoyens à l'égard des prestataires de services publics, par exemple en terme de qualité ou de fréquence. Elles ne donnaient pas naissance à un droit quelconque dans le chef du citoyen mais si le service public ne correspondait pas aux standards annoncés, le citoyen avait à tout le moins droit à une explication ou à une excuse de la part du prestataire de service public.¹²⁸ Ces chartes transforment la culture administrative et les rôles respectifs de l'administration et du citoyen. L'administration n'est plus dans une position où elle détermine les services qu'elles fournit au citoyen. Elle offre désormais une panoplie de services parmi lesquels le citoyen choisit celui qui lui convient le mieux. Cette tendance est particulièrement illustrée dans le domaine de l'éducation (choix scolaires exercés par les parents) ou de la santé (par exemple pour la chirurgie électorale).

Il faudra attendre l'adoption du *Human Rights Act* en 1998 pour que les droits et libertés du citoyen soient systématiquement protégés par le biais d'une action en justice. L'*Human Rights Act* 1998 vise essentiellement à intégrer dans l'ordre juridique britannique la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte qu'un justiciable peut demander à un juge britannique de vérifier la conformité des lois britanniques avec la Convention européenne des droits de l'homme. Cet acte est extrêmement important symboliquement car il permet donc un contrôle juridictionnel de la législation (dans une certaine mesure à tout le moins). Il fut suggéré que ce développement mettait fin à la constitution politique britannique pour la remplacer par une constitution juridique, à savoir une constitution dont les organes de contrôle effectueraient leur contrôle selon les canons juridiques.¹²⁹ Il existe néanmoins une discussion continuelle sur le maintien du *Human Rights Act* pour le remplacer par une *Bill of Rights* aux consonances plus fondamentalement britanniques.¹³⁰ La controverse est d'autant plus large que la tension entre le système juridique britannique et la Cour européenne des droits de l'homme se cristallise autour du droit de vote des prisonniers. De manière générale en effet, le Royaume-Uni est une des juridictions les moins souvent condamnées par la Cour européenne des droits de l'homme.¹³¹ Mais, une difficulté particulièrement brûlante a surgi en 2005. La Cour européenne des droits de l'homme estima que les prisonniers ne pouvaient pas être automatiquement privés de leur droit de vote sans

¹²⁸ P. Vincent-Jones, *The new public contracting – Regulation, responsiveness, relationality*, Oxford University Press, 2006, pp. 201-02 et pp. 206-09.

¹²⁹ R. Bellamy, « Political constitutionalism and the Human Rights Act », *International Journal of Constitutional Law*, 2011, 9(1), pp. 86–111.

¹³⁰ K.D. Ewing, « The Human Rights Act and Parliamentary Democracy », *Modern Law Review*, 1999, 62(1), pp. 79-99.

¹³¹ Par exemple, les statistiques indiquent deux jugements concluant à une violation de la CEDH en 2017 (https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2017_ENG.pdf) et 314 jugements concluant à une violation de la CEDH pour la période 1959-2017 (alors que des pays de taille comparable comme la France ou l'Italie avaient respectivement 728 et 1.819 décisions concluant à une violation de la CEDH) (https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2017_ENG.pdf).

différenciation par rapport aux infractions ou peines pour lesquelles ils avaient été condamnés.¹³² Le Parlement comme le gouvernement britanniques refusèrent de changer le droit britannique sur ce point, estimant que la question relève uniquement des affaires internes britanniques et de sa souveraineté.¹³³ Après douze ans de blocage et plusieurs condamnations de la part de la Cour européenne des droits de l'homme,¹³⁴ le Royaume-Uni a finalement atteint un compromis en 2017 avec le Conseil de l'Europe en acceptant que certains prisonniers, libérés sur parole notamment, puissent exercer leurs droits de vote.¹³⁵

Ce nouveau contexte constitutionnel doit être mis en relation avec d'autres développements en cours au Royaume-Uni et qui voient le principe d'égalité prendre de plus en plus de place dans le processus décisionnel britannique. Ainsi, les années 1970 avaient vu la reconnaissance du principe d'égalité dans des domaines spécifiques, comme les relations raciales.¹³⁶ Le principe fut ensuite progressivement étendu pour atteindre une reconnaissance générale en 2010. L'*Equality Act* 2010 prévoit notamment une obligation particulière pour toute personne publique exerçant ses fonctions publiques, à savoir prendre en considération l'effet de leurs décisions sur une série de groupes vulnérables en raison de leur âge, sexe, orientation sexuelle, religion, handicap etc.¹³⁷ Une étude d'impact doit être réalisée pour évaluer la manière dont ces groupes sont affectés par les décisions qui sont en cours d'élaboration. La violation de cette obligation peut donner lieu à l'annulation de la décision.

IV.2 Protection indirecte de l'administré : le système de contestation de l'action administrative¹³⁸

La protection indirecte de l'administré à l'égard de l'action administrative peut prendre deux formes : soit la responsabilité de l'administration pour les dommages que ses actions ont causés soit le développement de modes de justice alternative, comme l'ombudsman.

La responsabilité de l'administration en raison des dommages qu'elle cause à un administré est reconnue en droit anglais selon les mêmes principes que ceux qui régissent la responsabilité d'une personne physique en raison des dommages qu'elle cause. Une faute est dès lors requise dans la majorité

¹³² *Hirst (no 2) c. Royaume-Uni*, 6 octobre 2005 (Grande Chambre).

¹³³ HC Deb, 10 fév 2011, Vol 523, Col 492-586 ; Pour un commentaire sur la tentative de légiférer, voy. A. L. Young, « Prisoner Voting : Human or Constitutional Right ? », U.K. Const. L. Blog (27 septembre 2013).

¹³⁴ *Millbank et autres c. Royaume-Uni*, 30 juin 2016 ; *McHugh et autres c. Royaume-Uni*, 10 février 2015 ; *Firth et autres c. Royaume-Uni*, 12 août 2014 ; *Greens et M.T. c. Royaume-Uni*, 23 novembre 2010.

¹³⁵ <https://www.theguardian.com/politics/2017/dec/07/council-of-europe-accepts-uk-compromise-on-prisoner-voting-rights> .

¹³⁶ *Race Relations Act* 1976 section 71. M. Bell, « Judicial enforcement of the duties on public authorities to promote equality », *Public Law*, 2010, pp. 672-687.

¹³⁷ Section 149.

¹³⁸ V. Bondy et A. Le Sueur, *Designing Redress – A Study About Grievances against Public Bodies*, The Public Law Project, 2012.

des cas. Trois types de demandes peuvent être introduits : une demande sur la base de la *negligence*, d'un *breach of statutory duty* et d'une *misfeasance in public office*. En pratique, les juges adoptent une attitude restrictive avant d'accepter la responsabilité de l'administration, retenant souvent des motifs de politique publique pour justifier le refus de reconnaître une *duty of care* dans le chef de l'administration et dès lors la possible mise en cause de sa responsabilité. Cette situation est jugée insatisfaisante par la Law Commission comme par la doctrine anglaise. Néanmoins, une tentative lancée par la Law Commission en 2008 pour suggérer une réforme du système de responsabilité administrative a échoué et aucune modification du système ne semble être à l'agenda.¹³⁹

Par contraste, l'institution de l'ombudsman a connu un grand succès au Royaume-Uni depuis l'introduction en 1968 du *Parliamentary and Health Service Ombudsman*.¹⁴⁰ Il existe actuellement un grand nombre d'ombudsmans que ce soit dans les entités dévolues ou dans certains secteurs, comme les prisons ou les collectivités locales. Une véritable « ombudsmania » a vu le jour aussi bien dans le secteur public que privé. L'ombudsman parlementaire anglais est caractérisé par deux éléments. Tout d'abord, l'administré ne peut pas saisir directement l'ombudsman, il doit passer par un « filtre parlementaire », à savoir s'adresser d'abord au parlementaire qui représente sa circonscription, qui lui transfère la plainte à l'ombudsman. A l'origine ce filtre parlementaire avait été instauré pour préserver le principe de responsabilité du ministre pour l'action de l'administration à l'égard du Parlement. Au fil du temps, ce filtre est devenu une pure formalité. Ensuite, l'ombudsman parlementaire peut uniquement agir sur plainte d'un administré. Il ne peut pas mener une investigation de sa propre initiative. Cette situation (paysage encombré d'ombudsmans, filtre parlementaire et absence d'un pouvoir d'investigation propre) a fait l'objet d'une réflexion en vue d'une réforme en 2016.¹⁴¹ L'abolition du filtre parlementaire semble n'être qu'une question de temps car elle n'est pas contestée. Le degré le plus approprié de rationalisation du paysage des ombudsmans fait débat, mais il semblerait qu'une possible simplification puisse consister en une fusion de l'ombudsman parlementaire et de l'ombudsman compétent pour les affaires locales. Par contre, la reconnaissance d'un pouvoir d'investigation propre à l'ombudsman semble rencontrer une opposition vive.

¹³⁹ K. Oliphant, « The liability of public authorities in England and Wales » in K. Oliphant (éd.) *The liability of public authorities in comparative perspectives*, Intersentia, 2016, pp. 127-153.

¹⁴⁰ *Parliamentary Commissioner Act 1967*.

¹⁴¹ *Draft Public Service Ombudsman Bill*, Cm 9374.

Conclusions

Les multiples réformes qui se sont succédé au Royaume-Uni depuis 1978 sont essentiellement imprégnées des idées liées au managérialisme.¹⁴² Leur contenu se concentra sur la privatisation des services publics et la transformation d'un état qui délivre des services et jouit d'une présence large dans l'économie en un état qui régule les acteurs économiques, coordonne leurs actions et fixe des standards de comportements ou des principes d'action. L'action des pouvoirs publics est déterminée par la poursuite de la satisfaction des exigences de performance (exprimées essentiellement sous forme quantitative plus que qualitative).

Cette transformation des fonctions remplies par les pouvoirs publics s'accompagne d'une transformation des structures administratives, soit par la création d'agences soit par la réorganisation des autorités locales. Néanmoins ces deux aspects ont fait l'objet d'incessantes réorganisations soit ponctuelles soit d'ensemble. Si ces changements dénotent une volonté constante d'améliorer les structures, de flexibilité face aux changements des demandes économiques et sociales, ils produisent également une série de conséquences négatives : ils rendent l'architecture administrative peu lisible et accessible pour l'administré/usager de l'administration publique ; ils ne permettent pas un suivi sur le long terme des politiques publiques ce qui engendre un manque de mémoire institutionnelle (et donc accroît le risque d'erreurs) ; ils perturbent le cycle normal de mise en cause de la responsabilité en cas de problèmes (en effet, l'institution a disparu ou est déjà en phase de réorganisation lorsque des comptes sont demandés, ce qui implique que des mesures appropriées ne sont pas nécessairement prises/disponibles).

Il n'est donc pas évident de conclure de cette rétrospective des transformations de l'administration britannique au cours de la période 1978-2018 que l'administration soit devenue « plus proche » des citoyens. Les services essentiels, par exemple les écoles ou les hôpitaux, sont sans doute devenus plus éloignés malgré une volonté affichée de rapprochement : les écoles sont certes censées être le produit d'initiatives émanant de la population mais elles dépendent du financement et du contrôle du gouvernement central. Les services médicaux sont supposés être centrés sur les besoins du patient mais de nombreux hôpitaux ont fait l'objet de fusion et réorganisations qui ont pu les éloigner géographiquement des populations qu'ils devraient servir ou rendre leur accès pratique plus difficile pour certains types de population, particulièrement vulnérables. L'accès à la justice pourrait être réformé pour en favoriser l'efficacité mais cela se traduit par 1) des coupes budgétaires dans l'aide

¹⁴² P. Barberis, « The managerial imperative : Fifty years' change in UK public administration », *Public policy and administration*, 2012, 28(4), pp. 327-345.

légale ; 2) des réductions des délais disponibles pour introduire des requêtes ; 3) la prolifération de recours administratifs internes qui peuvent essentiellement plus aboutir à laisser l'administré qu'à lui accorder des droits.

En conclusion, la période 1978-2018 a certainement vu des réformes profondes de la relation entre l'administration et l'administré au Royaume-Uni. Des reconfigurations territoriales, fonctionnelles, légales et juridictionnelles ont eu lieu pour tenter de recadrer les fonctions prestées par les pouvoirs publics. L'usage de la démocratie participative s'est entre autres accru dans certains domaines de la vie politique britannique, avec les résultats que le Brexit illustre. Les réformes administratives britanniques cherchent avant toute chose à optimiser l'usage des fonds publics et à atteindre des standards de performance (et ainsi répondre à la question : « comment répondre au plus grand besoin de la plus grande partie des électeurs avec le minimum de fonds possibles ? », pour reformuler le leitmotiv utilitariste de Bentham qui marqua les premières étapes du développement de l'Etat moderne britannique dans le courant du 19^{ème} siècle¹⁴³). Deux grandes positions se succèdent dans une forme de balancier historique : une vision court-termiste de restrictions budgétaires (quel est en effet le lien exact entre une politique d'austérité prolongée et le vote pour le Brexit en particulier dans les zones plus rurales où les services sociaux, de transports etc. ont été le plus réduits avec des problèmes logistiques importants pour les populations touchées ?) et une vision optimiste déconnectée des réalités budgétaires (si l'on pense par exemple aux recours aux partenariats publics privés et leurs techniques comptables particulièrement créatives).

1978-2018 : la boucle est bouclée. Les questions socio-économiques sont largement similaires au départ comme à l'arrivée. Les différents remèdes administratifs et managériaux expérimentés pendant quarante ans semblent avoir montré leurs limites. Néanmoins, innovation et créativité n'ont d'égal que le pragmatisme britannique. Les quarante prochaines années ne manqueront certainement pas de nous réserver des surprises intéressantes sur l'imagination comme l'imaginaire administratifs britanniques !

¹⁴³ Cfr. A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law & Opinion in England during the Nineteenth Century*, 2nd, 1914, p. 129.