



HAL
open science

Populisme et changements constitutionnels au Royaume-Uni.

Aurélie Duffy-Meunier, Alison Young

► **To cite this version:**

Aurélie Duffy-Meunier, Alison Young. Populisme et changements constitutionnels au Royaume-Uni.. L'influence du populisme sur les changements constitutionnels. Approche de droit comparé, 21, pp.161 - 182, 2024, 979-10-97578-21-3. 10.4000/books.dice.15587 . hal-04546259

HAL Id: hal-04546259

<https://amu.hal.science/hal-04546259>

Submitted on 15 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



Aurélie Duffy-Meunier et Nicoletta Perlo (dir.)

L'influence du populisme sur les changements constitutionnels Approche de droit comparé

DICE Éditions

Populisme et changements constitutionnels au Royaume-Uni

Aurélie Duffy-Meunier et Alison Young

DOI : 10.4000/books.dice.15587
Éditeur : DICE Éditions
Lieu d'édition : Aix-en-Provence
Année d'édition : 2024
Date de mise en ligne : 15 février 2024
Collection : Confluence des droits
EAN électronique : 979-10-97578-21-3



<http://books.openedition.org>

Référence électronique

DUFFY-MEUNIER, Aurélie ; YOUNG, Alison. *Populisme et changements constitutionnels au Royaume-Uni*
In : *L'influence du populisme sur les changements constitutionnels : Approche de droit comparé* [en ligne]. Aix-en-Provence : DICE Éditions, 2024 (généré le 16 février 2024). Disponible sur Internet : <https://books.openedition.org/dice/15587>. ISBN : 979-10-97578-21-3. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.dice.15587>.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

POPULISME ET CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS AU ROYAUME-UNI

Aurélie DUFFY-MEUNIER¹

Alison YOUNG²

La question des changements constitutionnels suscités par le populisme s'est récemment manifestée au Royaume-Uni avec le *Brexit* et la crise sanitaire. Les travaux pionniers en la matière ne sont pas juridiques, mais relèvent de la science politique ou de la sociologie³ – comme le colloque des 20 et 21 mai 1967 sur le populisme organisé par la London School of Economics⁴. L'historique du vocabulaire lié au populisme n'est toutefois pas britannique. En effet, des mouvements et gouvernements de différents pays ont pu être qualifiés de populistes dans l'histoire ancienne ou récente. L'usage de cette terminologie remonte à la fin du XIX^e en Russie, en France et aux États-Unis avec, respectivement, le mouvement Narodniki, le Boulangisme et la création du *People's party*. Après avoir régressé à la suite de la Seconde Guerre mondiale, à la faveur du succès des idées marxistes, la terminologie populiste a pourtant ressurgi dans les années 1980 au profit de la cause ouvrière marginalisée de l'espace public par les partis politiques.

C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, Margaret Thatcher a été considérée par des auteurs tels que Stuart Hall⁵ comme une néo-libérale populiste. Plus tard, le social-libéralisme des gouvernements *New Labour* de Tony Blair a inspiré les écrits d'Ernesto Laclau et de Chantale Mouffe⁶.

1 Professeur de droit public, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France.

2 Sir David Williams Professor of Public Law, University of Cambridge.

3 M. CANOVAN, *Populism*, 1981, Harcourt Brace Jovanovich, 351 p. et, plus récemment, P. TAGGART, *Populism, Concepts in the social sciences*, Open University Press, 2000, 128 p. et C. ROVIRA KALTWASSER, P. TAGGART et P. OCHOA ESPEJO, *The Oxford Handbook of Populism*, OUP, 2017, 704 p. Cf. notamment pour la France, les travaux du sociologue G. HERMET, *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique. XIX^e-XX^e siècle*, Fayard, Paris, 2000, 479 p. ou encore des politistes, O. DARD, C. BOUTIN, F. ROUVILLOIS, *Le dictionnaire des populismes*, Les éditions du cerf, 2019, Y. MENY et Y. SUREL, *Par le peuple, pour le peuple: le populisme et les démocraties*, 2000, Fayard, 326 p.; D. REYNIÉ, *Populisme: la pente fatale*, Plon, 2011, 278 p. et *Les nouveaux populismes*, Fayard, 2013, 377 p.; P. ROSANVALLON, *Le siècle du populisme, Histoire, Théorie, Critique*, 2021, Éditions Points, 306 p.

4 D. MACRAE, L. SCHAPIRO, F.W. DEAKIN, H. SETON-WATSON, P. WORSLEY, E. GELLNER, Ernest and I. BERLIN, *Conference on populism: verbatim report*, 1967, London School of Economics and Political Science, London, UK, [http://eprints.lse.ac.uk/102463/1/Conference_on_Populism_1967_Report_0001.pdf].

5 B. JESSOP, K. BONNETT, S. BROMLEY et T. LING, « Authoritarian Populism, Two Nations and Thatcherism » *New Left Review*, 1984, n° 147 et S. HALL, « Authoritarian Populism: A Reply », *New Left Review*, 1984, 1985, n° 151; S. HALL, *Le Populisme autoritaire. Puissance de la droite et impuissance de la gauche au temps du thatchérisme et du blairisme*, Paris, Éditions Amsterdam, janvier 2008, 200 p.; G. K. FRY, « Parliament and 'morality': Thatcher, Powell and Populism », *Contemporary British History*, 1998, Volume 12, n° 1.

6 C. MOUFFE, *Déconstruction, Pragmatisme et Hégémonie*, Buenos Aires, Paidós, 1998; C. MOUFFE, *Pour un populisme de gauche*, Paris, Albin Michel, 2018, 144 p. et E. LACLAU, *La Raison Populiste*, 2008, Seuil, 295 p.

Le populisme n'est donc pas un concept juridique, car il est né et s'est développé dans la sphère politico-sociale. La Constitution britannique constitue pourtant, en raison de sa nature coutumière, de sa dimension politique et juridique, un terrain d'analyse particulièrement intéressant pour envisager la question du populisme et des changements constitutionnels en comparaison à des pays qui sont dotés d'une Constitution rigide, formelle.

À cet égard, le Gouvernement de Boris Johnson est particulièrement représentatif des caractéristiques⁷ fondamentales du populisme contemporain, dont la première est le rapport direct au peuple et une hostilité à l'égard de la démocratie représentative. Bien qu'il n'ait pas accédé immédiatement au pouvoir après le référendum du 23 juin 2016, l'arrivée de Boris Johnson au poste de Premier ministre est intrinsèquement liée au rôle qu'il a joué durant la campagne référendaire sur le *Brexit* dont il était l'un des plus fervents défenseurs à travers le mouvement Vote Leave. *Brexit* et Populisme sont alors intimement liés⁸. L'opportunisme politique du courant populiste a conduit Boris Johnson à « surfer » sur la vague référendaire pour accéder au pouvoir trois ans après les résultats du référendum. Cette expression de la démocratie directe est rare au Royaume-Uni. Elle a transcendé les divisions partisans et conduit Boris Johnson et son gouvernement à présenter le peuple comme un tout homogène⁹ pour justifier ses réformes constitutionnelles, conduisant certains observateurs, y compris français, à affirmer que « Johnson est moins un conservateur qu'un "populiste" »¹⁰.

En effet, son rejet des contraintes limitant la liberté d'action du gouvernement, *a fortiori* lorsqu'elles proviennent du droit européen¹¹ et international – on pense, par exemple, à la remise en cause du Protocole sur l'Irlande du Nord – témoigne de la seconde caractéristique du populisme. Cette dernière s'exprime par le refus des contraintes juridiques qui s'imposent à la démocratie. Ce refus s'explique par une exacerbation du pouvoir majoritaire ainsi qu'un rejet du pluralisme. Il conduit, au nom de l'argument démocratique, à une remise en cause des médias ainsi que des corps indépendants et neutres comme les cours ou les autorités administratives indépendantes. En témoignent notamment le contenu et la portée des réformes et des projets de réforme du Gouvernement Johnson.

La dernière caractéristique est la remise en cause du clivage gauche/droite. Les gouvernements « populistes » de droite de Margaret Thatcher et de gauche de Tony Blair se sont, en réalité, « glissés » dans le costume du régime britannique, mais la force de ces courants populistes était plus faible que le populisme lié au référendum sur le *Brexit*. Ce dernier a brouillé les clivages politiques traditionnels, notamment grâce à un recours au numérique et aux réseaux sociaux.

7 Cf. notamment, P. ROSANVALLON, *Le siècle du populisme, Histoire, Théorie, Critique*, *op. cit.*, p. 25 et s. et *Penser le Populisme*, in C. COLLIOT-Thélène et F. CUÉNARD, *Peuple et populisme*, Coll. La vie des idées, PUF, 2019, p. 27 et s.; J.-W. MÜLLER, *What is Populism?*, 2017, Cambridge University Press.

8 J. McELDOWNEY, « Populism, UK sovereignty, the rule of law and Brexit », in F. GÁRDOS-OROSZ et Z. SZENTE (dir.), *Populist Challenges to Constitutional Interpretation in Europe and Beyond*, Routledge, 2021, p. 18.

9 Cf., par exemple, N. URBINATI, « Populism and the Majority Principle », in C. ROVIRA KALTWASSER, P. TAGGART et P. OCHOA ESPEJO, *The Oxford Handbook of Populism*, *op. cit.*, p. 573.

10 A. DEVECCHIO, Christophe Guilluy, « Johnson est moins un conservateur qu'un "populiste" », 15 décembre 2019, Lefigaro.fr.

11 M. TAGGART, « The Populism Politics of European Integration and Euroscepticism », in C. ROVIRA KALTWASSER, P. TAGGART et P. OCHOA ESPEJO, *The Oxford Handbook of Populism*, *op. cit.*, p. 256.

C'est sous le prisme de ces événements que des changements constitutionnels lancés par le Gouvernement conservateur de Boris Johnson ont eu lieu et étaient encore en cours en dépit de la démission du Premier ministre après le scandale du *Partygate* le 7 juillet 2022. Des conséquences du *Brexit* sur le droit britannique et l'Union des nations, à la remise en cause du Protocole sur l'Irlande du Nord (Northern Ireland Protocol Bill 2022) et du Human Rights Act 1998 (HRA – qui aurait pu être remplacé par le Bill of Rights Bill 2022) en passant par un renforcement du pouvoir exécutif au détriment des cours (Judicial Review and Courts Act 2022), le populisme a « remodelé profondément »¹² la politique britannique. Au regard de ces éléments, la question se pose de savoir si la Constitution britannique est plutôt un « catalyseur »¹³ ou un frein à ces changements.

L'analyse de ces réformes et du contexte dans lequel elles se sont déroulées est révélatrice des spécificités de la notion de populisme au Royaume-Uni¹⁴ ainsi que du contenu, de la nature et de la portée des changements qu'ils soient formels ou informels. Les premiers sont ici entendus comme des changements de règles constitutionnelles prévues par des textes, lois et actes réglementaires (*secondary legislations*), par la *common law* ainsi que par les conventions de la constitution. En dépit de leur nature politique¹⁵, leur ancrage est tel qu'un changement de convention constitutionnelle, comme le mode de désignation du Premier ministre, serait considéré comme étant formel en droit constitutionnel britannique. Les changements informels sont, pour leur part, entendus non pas comme des changements de règles, mais comme une pratique différente d'un pouvoir existant, à l'instar du recours croissant aux législations déléguées par le pouvoir exécutif. L'analyse de ces transformations formelles ou informelles à l'aune du populisme éclaire la nature des limites à ces changements dans le cadre spécifique d'une Constitution coutumière.

La forme de populisme qu'a connu – et que connaîtra peut-être encore – le Royaume-Uni est à l'origine de changements constitutionnels, formels et informels, problématiques en termes d'équilibre des pouvoirs (I). Face à l'ampleur de ces changements, la question s'est posée de ce qui ne changeait pas dans la Constitution britannique et, à travers elle, celle des limites aux changements constitutionnels liés au populisme dans un système constitutionnel coutumier. Il est ainsi apparu que les « fondamentaux » du régime britannique à savoir le poids de la monarchie parlementaire et celui de la nature coutumière de la Constitution peuvent être envisagés, par certains aspects, comme des facteurs d'autocorrection, aussi fragiles soient-ils (II).

12 [https://www.economist.com/britain/2017/11/16/british-politics-is-being-profoundly-reshaped-by-populism].

13 A.L. YOUNG, « Populism and the UK », in S. HARDT, A HERINGA and H. NGUYEN (eds) *Populism and Democracy* (Eleven International Publishing, 2020).

14 A.L. YOUNG, « Populism and the UK », *Ibid.* ; A. L. YOUNG « Populism and the UK Constitution » *Current Legal Problems*, 2018, n° 71, p. 17-52 and « Populism and Parliamentary Sovereignty: The Goldsworthy Solution » in L. BURTON CRAVEN, P. EMERTON and D. SMITH (dir.), *Law under a Democratic Constitution: Essays in Honour of Jeffrey Goldsworthy*, 2019, Hart, 2019, p. 175.

15 *R (on the application of Miller and another) v. Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5.

I. Les changements constitutionnels liés au populisme

Il est difficile de nier l'effet du populisme au Royaume-Uni. Le Brexit a, tout d'abord, scindé le peuple entre deux camps : les « *Brexiters* » et les « *Remainers* ». Après le référendum, les *Brexiters*, qui ont gagné, se sont considérés comme un tout homogène, et même supérieur au parlement britannique. Après l'arrêt *Miller v Minister for Exiting the European Union*¹⁶, le gouvernement britannique ne pouvait plus lancer le processus de sortie de l'Union européenne en utilisant les pouvoirs de la prérogative royale (*royal prerogative*). Il était toutefois très facile de passer par la voie législative en promulguant une législation primaire. Les parlementaires, dont la majorité a voté en faveur du maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne lors du référendum du 23 juin 2016, ont, en effet, soutenu la loi de notification du retrait de l'Union européenne, le *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*.

Ce contexte particulier a donné lieu à un débat entre la nation et l'Europe à deux niveaux. Dans ses rapports avec l'Union européenne post-Brexit, le Royaume-Uni a décidé de garder la plupart des règles européennes – le droit de l'Union « maintenu » en droit interne (*Retained EU law*). Le gouvernement s'est interrogé sur les moyens de faciliter les modifications apportées au « *Retained EU law* » en utilisant des législations secondaires et a promulgué une loi sur l'abrogation et la remise en cause du « *Retained EU law* » : le *Retained EU Law (Revocation and Reform) Act 2023*. Cette loi met un terme à l'effet d'un ensemble de dispositions issues du droit de l'Union maintenu en droit interne au 31 décembre 2023. Les ministres pourront utiliser des législations secondaires pour le maintenir ou l'incorporer en droit interne.

Dans ses rapports avec le Conseil de l'Europe, une méfiance envers la CEDH et plus particulièrement à l'égard de l'influence de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg s'est également manifestée. Le gouvernement a critiqué le HRA et le contrôle faible de conventionnalité, surtout pour mettre en avant le fait que les cours britanniques doivent jouir du dernier mot quant à la définition des droits de l'homme protégés par la Convention européenne¹⁷. Le *Bill of Rights Bill 2022* a été introduit au Parlement en juin 2022 et a été retiré de l'ordre du jour parlementaire en juin 2023. Ce projet de loi aurait renforcé le rôle de la Cour suprême britannique dans la définition des droits de la CEDH et leur application en droit britannique¹⁸.

Les caractéristiques du populisme se sont surtout manifestées durant le mandat du gouvernement conservateur du Premier ministre Boris Johnson. Tout d'abord, Boris Johnson a préféré un style de gouvernement utilisant la rhétorique au lieu de la délibération démocratique. On a, ensuite, constaté une méfiance à l'égard des experts, qui ont souvent été présentés comme les exemples

16 *Miller v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5.

17 *Independent Human Rights Act Review* (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1040525/ihrar-final-report.pdf) , 'Human Rights Act Reform: A Modern Bill of Rights, Consultation' (<https://www.gov.uk/government/consultations/human-rights-act-reform-a-modern-bill-of-rights/human-rights-act-reform-a-modern-bill-of-rights-consultation>).

18 *Bill of Rights Bill 2022*, clause 1(2)(a).

d'une élite antagoniste au peuple. Les cours, et particulièrement la Cour suprême, les experts scientifiques à propos des règles sanitaires, et les groupes d'experts indépendants qui ont été formés pour s'interroger sur certains aspects de la constitution britannique (c'est-à-dire l'Independent Review of Administrative Law¹⁹ et l'Independent HRA Review²⁰) ont tous été présentés comme une élite opposée au peuple.

La réponse du gouvernement au rapport de l'Independent HRA Review relatif à la réforme des droits de l'homme²¹ fournit un exemple éclairant. Le gouvernement a demandé aux experts leurs opinions sur la réforme de la section 3 du HRA selon laquelle les cours doivent, autant que possible, lire et donner effet aux dispositions législatives pour les rendre compatibles avec les droits de la CEDH. Il voulait savoir s'il fallait garder, changer, ou annuler ce devoir. 79 % des experts ont dit qu'il fallait maintenir la section 3 du HRA. Le gouvernement est néanmoins resté convaincu qu'il fallait abroger cette disposition²².

C'est dans un tel contexte que nous nous sommes interrogées sur la notion de changements constitutionnels. Il n'est pas facile – on ose même dire qu'il est impossible – de distinguer entre les changements constitutionnels formels et les changements constitutionnels informels au Royaume-Uni. En raison de la souveraineté du parlement, les règles constitutionnelles sont facilement modifiables : en utilisant des législations primaires, des législations secondaires, la jurisprudence de la Cour suprême, des conventions constitutionnelles et des règles internes au Gouvernement comme le *Ministerial Code* et le *Cabinet Manual*, et au Parlement, comme, par exemple, les *Standing Orders*.

Le Gouvernement populiste utilisera et bénéficiera aussi bien des changements constitutionnels formels (A), qui sont des changements des règles précédemment énoncées, que des changements constitutionnels informels, qui sont des changements dans l'utilisation de ces règles (B).

A. Les changements constitutionnels formels

Un changement constitutionnel formel est un changement de règles jurisprudentielles de *common law*, de règles législatives ainsi que de conventions constitutionnelles « écrites » ou « codifiées » ainsi que des formes de « *soft law* », c'est-à-dire, les guidances. Les règles constitutionnelles ont changé en raison des relations nouvelles entre le Royaume-Uni et l'Europe. Il en a résulté de nouvelles catégories de droits et de nouvelles règles en raison des vides législatifs causés par le Brexit. Est-il trop facile de changer les lois constitutionnelles au Royaume-Uni ? L'abrogation du HRA laisse entendre que le manque de distinction claire entre lois constitutionnelles et lois ordinaires favorise les réformes des gouvernements populistes. Cette conclusion est renforcée par la prééminence du pouvoir exécutif.

19 [https://www.gov.uk/government/groups/independent-review-of-administrative-law].

20 *Independent Human Rights Act Review*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1040525/ihrar-final-report.pdf).

21 Ministry of Justice, *Consultation Outcome: Human Rights Act Reform: A Modern Bill of Rights, Consultation Response*, [https://www.gov.uk/government/consultations/human-rights-act-reform-a-modern-bill-of-rights/outcome/human-rights-act-reform-a-modern-bill-of-rights-consultation-response].

22 Bill of Rights Bill 2022, clause 1(2)(b).

Le gouvernement de Boris Johnson a ainsi changé les règles de dissolution du Parlement. Il était convaincu que l'équilibre entre le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, et le pouvoir judiciaire n'a pas lieu d'être et croyait surtout que le pouvoir judiciaire est devenu trop puissant. Les réformes concernant la procédure de *Judicial Review* et les réformes du contrôle de conventionnalité prévues par le HRA ont été conçues pour rétablir l'équilibre en faveur du gouvernement, mais ces changements, ne risquent-ils pas de supprimer les contre-pouvoirs face aux gouvernements populistes ?

En raison du principe de souveraineté du Parlement, les lois ordinaires sont l'instrument principal de réformes constitutionnelles. Elles peuvent même abroger les textes qualifiés par les cours de constitutionnels²³ – comme le European Communities Act 1972. Il faut seulement que le Parlement indique clairement son intention d'abroger un instrument constitutionnel. Pour ce faire, il faut utiliser une abrogation explicite ou expresse (*specific or express repeal*) au lieu d'une abrogation implicite, à l'instar de la section 1 du European Union (Withdrawal) Act 2018 qui a explicitement abrogé le European Communities Act 1972.

Ainsi, l'utilisation des lois ordinaires freine et favorise dans le même temps les gouvernements populistes (1). Tout dépend de la composition du Parlement. Un gouvernement qui possède une majorité large à la Chambre des communes peut modifier rapidement la Constitution, en utilisant les règles qui gouvernent la procédure parlementaire pour faire obstacle au contrôle parlementaire. Un gouvernement populiste peut également utiliser son pouvoir pour affaiblir le contrôle de conventionnalité et renforcer les pouvoirs de l'exécutif (2).

1. *Un manque de distinction claire entre lois constitutionnelles et lois ordinaires favorisant les gouvernements populistes*

Les lois ordinaires ont établi une nouvelle hiérarchie constitutionnelle au Royaume-Uni après le Brexit. Elles ont créé trois nouveaux genres de droit – le droit européen maintenu, les droits qui dérivent de l'Accord de retrait (le Withdrawal Agreement) et les droits qui dérivent de l'Accord sur les relations futures entre l'Irlande et l'Union européenne, le (Future Relations Agreement). La primauté du droit européen s'applique toujours au droit européen maintenu ainsi qu'aux droits qui dérivent de l'accord de retrait – c'est-à-dire les droits des citoyens européens et des citoyens des pays de l'EEE, de l'AELE et de la Suisse qui habitent au Royaume-Uni – et au Protocole sur l'Irlande du Nord. En ce qui concerne les droits européens maintenus, leur primauté s'applique dans l'hypothèse d'un conflit entre ces droits et les lois qui ont été promulguées avant le Brexit – le 1^{er} janvier 2021. Cette primauté va changer en 2024. La primauté des droits des citoyens et des dispositions du Protocole sur l'Irlande du Nord s'appliquait, pour sa part, également aux lois qui ont été promulguées après le Brexit. Le principe de la primauté du droit européen ne s'applique, en revanche, pas aux droits qui dérivent du Future Relations Agreement. Quoi qu'il en soit, toutes les lois, même celles promulguées après

²³ *Thoburn v. Sunderland City Court* [2002] EWHC 195; *R (HS2 Action Alliance Ltd) v Secretary of State for Transport* [2014] UKSC 3; *A v BBC* [2014] UKSC 25.

le Brexit, devaient être interprétées en combinaison avec les droits qui dérivent du Future Relations Agreement. En outre, toutes les lois issues du droit européen maintenu devaient être interprétées d'une manière conforme aux principes fondamentaux du droit européen.

Ces lois ont bouleversé le cadre constitutionnel britannique. Lorsque le Premier ministre était le chef d'une majorité parlementaire faible ou le chef d'un gouvernement minoritaire, le contrôle parlementaire était fort. La Loi Benn, le European Union (Withdrawal)(no 2) Act 2019, est un exemple de l'apogée du pouvoir parlementaire. Les membres du parti conservateur, qui n'étaient pas des membres du gouvernement, et les membres des autres partis ont été à l'origine de cette législation, et ont aussi utilisé les procédures parlementaires (les « *standing orders* ») pour maîtriser l'ordre du jour parlementaire et pour promulguer, au terme d'une seule journée parlementaire, une loi qui a reporté la date de sortie de l'Union européenne votée (mais non encore promulguée) par le Parlement. Cette loi a fait obstacle à la stratégie du Premier ministre.

Or, même sans majorité à la Chambre des communes, le Premier ministre a utilisé la menace d'une sortie sans accord pour promulguer le Early Parliamentary General Election Act 2019. Cette loi ordinaire, qui anticipe les élections législatives, a été adoptée à la majorité simple pour éviter la procédure de dissolution prévue par le Fixed-term Parliaments Act 2011 qui prévoit l'organisation d'élections à la suite d'une autodissolution de la Chambre des communes à la majorité des deux tiers.

Après les élections législatives de décembre 2019, le Premier ministre a bénéficié d'une majorité forte. Les lois ordinaires, qui ont changé la hiérarchie constitutionnelle, ont été promulguées rapidement et sans véritable contrôle législatif. Elles ont comblé les lacunes législatives liées au Brexit. Le UK Internal Market Act 2020 a ainsi créé un marché interne au Royaume-Uni. Toutefois, cette loi a changé les structures de la dévolution entre les régions, en limitant le pouvoir législatif des Parlements d'Écosse et du Pays de Galles.

En juin 2022, le gouvernement a introduit le Northern Ireland Protocol Bill 2022. Ce projet de loi parlementaire avait pour objet d'abroger la primauté du Protocol sur l'Irlande de Nord en excluant certaines dispositions de ce principe. Ces dispositions n'auront plus d'effet juridique au Royaume-Uni. Le gouvernement a justifié cette violation du droit international par des raisons de nécessité – une justification considérée comme très fragile et même impossible à soutenir. Néanmoins, en raison de la majorité forte du gouvernement, ce projet de loi a été adopté par la Chambre des communes sans modification de ces dispositions. Le projet a été retiré après l'accord entre le Royaume-Uni et l'Union européenne dénommé "Windsor Framework" signé le 27 février 2023.

Le Retained EU law (Revocation and Reform) Act 2023, quant à lui, va abroger une liste de dispositions contenues dans le droit européen maintenu en droit interne au 31 décembre 2023. Les ministres pourront toutefois sauvegarder les dispositions du droit européen maintenu en promulguant des législations secondaires. Ces dispositions seront renommées « droit assimilé » au lieu de droit européen maintenu.

Le gouvernement a essayé de changer le contrôle de conventionnalité introduit par le HRA. Le Bill of Rights Bill 2022 qui visait à affaiblir l'influence de la Cour de Strasbourg et, aussi, celle de la Cour Suprême du Royaume-Uni a finalement été retiré de l'ordre du jour.

Il est sans doute trop facile de modifier des dispositions constitutionnelles au Royaume-Uni puisque cela peut conduire à promulguer des lois qui constituent une violation du droit international et qui affaiblissent les droits de l'homme. Un gouvernement populiste peut facilement changer la constitution britannique sans obstacle au Parlement lorsqu'il a une majorité forte à la Chambre des communes. Les freins parlementaires existent néanmoins lorsque le gouvernement ne possède qu'une majorité faible, ou lorsque le parti du gouvernement ne soutient plus le chef du parti.

2. La prééminence du pouvoir exécutif

Un gouvernement populiste disposant d'une large majorité parlementaire peut l'utiliser pour modifier les lois constitutionnelles sans véritable contrôle politique. Un gouvernement populiste peut également renforcer ses pouvoirs « au nom du peuple » qu'il représente. Mais au Royaume-Uni, du moins, le peuple n'est pas souvent tenu informé de ces réformes.

En 2019, Boris Johnson a essayé à quatre reprises de réunir une majorité des deux tiers à la Chambre des communes pour obtenir l'autodissolution du Parlement de Westminster et organiser une élection législative, selon les termes du Fixed-term Parliaments Act 2011. Le Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 a changé la loi de 2011, en affaiblissant les contrôles parlementaires et judiciaires sur l'autodissolution du Parlement.

Selon les dispositions du Fixed-term Parliaments Act 2011, le Parlement de Westminster est élu pour une durée fixe de 5 ans. Ces règles proposent deux exceptions : une élection peut être organisée à la suite de l'autodissolution de la Chambre des communes à la majorité des deux tiers ; et après que la Chambre ait retiré sa confiance au gouvernement sans parvenir à investir un nouveau gouvernement dans les quatorze jours. Ces procédures de dissolution établissent un contrôle parlementaire car le Premier ministre a besoin de l'accord du Parlement pour obtenir l'autodissolution.

Le Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 a remis en cause ces règles. Tout d'abord, cette loi remplace une durée fixe du Parlement par une durée maximum de 5 ans. Cette loi a également rendu l'autodissolution plus simple. La loi rétablit le pouvoir de la prérogative de dissolution du Parlement. Ce pouvoir appartient au Roi et le Premier ministre est compétent pour demander la dissolution du Parlement. Selon les conventions constitutionnelles, il est rare, on oserait même dire impossible sauf un cas d'urgence extrême, pour le Roi de refuser une demande de dissolution du Premier ministre²⁴. Le Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 élimine par conséquent tout contrôle parlementaire sur le droit de dissolution du Parlement de Westminster.

²⁴ Selon les « Lascelles principes », le Roi peut refuser quand il reste un Parlement et un gouvernement viables, si une élection générale pose un risque grave d'instabilité économique, ou si le Roi peut trouver un autre Premier ministre.

Cette loi va faciliter la faculté du Premier ministre d'utiliser un vote de confiance pour s'assurer du soutien des membres de son parti pour faire voter un projet de loi à l'initiative du gouvernement. Le Premier ministre peut également désigner un vote sur une proposition de loi comme étant une motion de confiance (*confidence motion*). Selon les conventions constitutionnelles, si un Premier ministre perd une motion de confiance, il doit demander la dissolution du Parlement. Ce lien entre un vote de confiance et l'autodissolution du Parlement avait été remis en cause par le Fixed-term Parliaments Act 2011. Cette loi avait, en effet, prévu l'existence d'un vote de confiance et d'une procédure distincte d'autodissolution postérieure au vote de confiance ne prévoyant pas le recours à une *confidence motion*.

En septembre 2019, la décision *Miller II* relative à la prorogation du Parlement, a renforcé le contrôle judiciaire sur les pouvoirs de la prérogative. Ces pouvoirs sont limités par la jurisprudence, surtout en ce qui concerne leur portée. Le Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 a rétabli le pouvoir de prérogative de dissolution du Parlement. Il contient aussi en réponse à la décision Miller de 2019 une « *ouster clause* » aux termes de laquelle les cours ne peuvent pas remettre en cause l'utilisation du pouvoir issu de la prérogative relatif à la dissolution du Parlement, et elles ne peuvent pas non plus déterminer les limites de ces pouvoirs de prérogative²⁵.

Le Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 a donc renforcé le pouvoir exécutif, et a affaibli les contrôles parlementaire et judiciaire sur la dissolution du Parlement. Le contrôle sur ce pouvoir appartient au Roi seul. Le gouvernement a même essayé de changer les conventions constitutionnelles dénommées « *Lascelles principles* » en promulguant des principes relatifs à la dissolution (« *dissolutions principles* ») au même moment qu'il publiait le Dissolution and Calling of Parliament Bill afin de rendre plus difficile le refus par le Roi d'une demande de dissolution du Parlement.²⁶

Le programme du parti conservateur contenait, par ailleurs, un projet de réformes constitutionnelles de la procédure de recours pour excès de pouvoir (*judicial review*) et du contrôle de conventionnalité pour revenir sur ce qu'il considère comme un déséquilibre des pouvoirs entre les cours, surtout la Cour suprême, et le gouvernement. Ces réformes ont été promulguées rapidement, sans délibération du peuple et, en ce qui concerne le Dissolution and Calling of Parliament Act 2022, sans commentaire des médias. Il est donc très facile, pour un gouvernement populiste, de changer l'équilibre des pouvoirs pour favoriser le pouvoir exécutif au nom d'un peuple qui ignore, en réalité, ces changements constitutionnels.

B. Les changements constitutionnels informels

Un changement constitutionnel informel consiste en un changement dans l'utilisation des règles précédemment évoquées, qui donnent souvent des pouvoirs discrétionnaires au gouvernement.

25 « Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 », section 3.

26 [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/940028/Dissolution-Principles.pdf].

De tels changements apparaissent surtout dans l'utilisation de ces pouvoirs constitutionnels discrétionnaires par le Premier ministre. La constitution du Royaume-Uni repose sur les principes de bon comportement (*good chaps*) et d'autolimitation politique (*political self-restraint*) (1). Qu'est-il possible de faire lorsqu'on perçoit que les dirigeants n'adhèrent plus au standard de la vie publique ? L'Union britannique repose aussi sur l'autolimitation politique. La Convention de Sewel, une convention de la Constitution, qui préside aux relations entre le Parlement de Westminster, les parlements écossais et gallois et l'Assemblée d'Irlande du nord, n'est pas toujours respectée par le gouvernement de Westminster. L'utilisation de l'autolimitation politique favorise les gouvernements populistes, mais elle risque aussi de briser l'Union britannique. La question de savoir s'il s'agit d'un populisme anglais plutôt que d'un populisme britannique se pose alors.

Le Premier ministre Boris Johnson a ainsi adopté un style de gouvernement « présidentiel » (2). En témoignent les transferts croissants du Parlement vers l'exécutif et le recours croissant à des « guidance » – c'est-à-dire les formes de « quasi-législation » – qui ne font pas l'objet d'un contrôle parlementaire. Le Premier ministre a préféré apparaître devant les médias pour annoncer des changements de réglementation ou faire les annonces les plus importantes du gouvernement. Il a par conséquent été plus difficile pour le Parlement de contrôler ces changements.

1. *L'importance du bon comportement et de l'autolimitation politique*

Les conventions de la Constitution jouent un rôle décisif, surtout en ce qui concerne le contrôle sur les actions des ministres et des parlementaires. Les conventions gouvernent aussi les relations entre les gouvernements de Westminster (c'est-à-dire du Royaume-Uni et de l'Angleterre) et ceux de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord. La constitution reste encore ancrée dans un constitutionnalisme coutumier, mais le contrôle politique ne fonctionne guère lorsque le gouvernement dispose d'une majorité parlementaire.

Le comportement des ministres est réglé par un Code ministériel (*ministerial code*). Or, c'est le gouvernement qui écrit ce code, qui est renouvelé par chaque Premier ministre. C'est aussi le Premier ministre qui est garant de ce code. Selon ce code, les ministres ne doivent pas induire sciemment en erreur les membres du Parlement, sous peine de démission. Mais, puisque c'est le Premier ministre qui impose le respect de cette convention de la Constitution, que faut-il faire lorsqu'il a peut-être sciemment induit le Parlement en erreur ?

La crise du « *partygate* » illustre cette problématique à propos des fêtes qui se sont déroulées dans les bureaux du Premier ministre. Plusieurs enquêtes ont eu lieu : une enquête par une haute fonctionnaire, une enquête de la police, une enquête parlementaire par le Parliamentary Privileges Committee. Les journaux et les médias ont critiqué le comportement du Premier ministre. Mais, lorsque l'autolimitation n'existe plus, et que le Premier ministre continue d'être représentant du « peuple », il est difficile de contrôler ses actions et son comportement.

Le Premier ministre a été condamné à une amende forfaitaire pour avoir méconnu le droit en vigueur en participant à une fête d'anniversaire à son bureau alors que les rassemblements de plus de six personnes étaient interdits. L'enquête a également conclu à la violation de ces règles par d'autres réunions. Boris Johnson est toutefois resté Premier ministre et n'a démissionné qu'en juillet 2022, en raison de l'affaire *Chris Pincher*. Le Premier ministre avait ordonné à ses ministres de dire aux médias qu'il n'était pas au courant des allégations concernant le comportement de Chris Pincher lorsqu'il l'avait nommé « *deputy chief whip* » (un rôle important pour assurer la discipline au sein des partis), ce qui était faux. Un nombre historique de démissions ministérielles en à peine vingt-quatre heures a finalement conduit à la démission du Premier ministre.

Avant sa démission, le Premier ministre a changé le Code ministériel. Il a, tout d'abord, modifié les sanctions en ajoutant des amendes et des excuses pour répondre aux infractions mineures du Code ministériel. Il a aussi donné un nouveau rôle à l'Independent Advisor on Ministerial Interests pour conduire des enquêtes dans l'hypothèse de violations du Code ministériel. Le Premier ministre peut toutefois refuser ces enquêtes.

Le manque d'autolimitation risque aussi de briser l'Union du Royaume-Uni. La Convention de Sewel ne semble plus contraindre le gouvernement conservateur, qui a promulgué le European Union (Withdrawal) Act 2018 sans le consentement du parlement écossais, ainsi que le European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020, le European Union (Future Relationship) Act 2020 et le UK Internal Market Act 2020 sans le consentement des trois parlements dévolus. Lorsque l'autolimitation fonctionne bien, les parlements dévolus peuvent influencer la politique de Westminster. Lorsque l'autolimitation et le « bon comportement » (*good chaps*) ne fonctionnent pas, cela peut favoriser les gouvernements populistes, en affaiblissant tout contrôle politique.

2. *Le style « présidentiel » du Premier ministre Johnson*

Il existe une fusion presque complète entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif au Royaume-Uni²⁷. Selon une convention de la Constitution, le Premier ministre du Royaume-Uni est le chef du parti qui a remporté la majorité des sièges à la Chambre des communes. Il est même possible de changer de Premier ministre sans élection législative lorsque le parti politique change de chef de parti. En 2022, le Royaume-Uni a connu trois Premiers ministres – Boris Johnson, Liz Truss, et Rishi Sunak. Tous ces changements ont modifié la politique du gouvernement sans qu'il n'y ait d'élection législative et, donc, sans vote du peuple pour soutenir ces changements de politique gouvernementale. Au Royaume-Uni, un Premier ministre a seulement besoin du vote des membres de son parti, mais n'a pas nécessairement besoin d'un vote du peuple.

En raison de cette fusion des pouvoirs et de la souveraineté du Parlement, il n'existe pas de règles constitutionnelles distinctes entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Les lois peuvent conférer à l'exécutif des pouvoirs, y compris des pouvoirs de promulgation de législations secondaires.

27 W. BAGEHOT, *The English Constitution*, 1867, Oxford World's Classics, Reed, 2001, p. 11.

Ces lois déterminent aussi le niveau de contrôle parlementaire sur ces réglementations et peuvent même donner aux ministres le pouvoir de promulguer des réglementations qui changent ou abrogent des législations primaires – les « Henry VIII clauses ».

Plusieurs réglementations ont modifié les lois en raison du Brexit et imposé des mesures de quarantaine et d'isolement avec la crise sanitaire. Les mesures de lutte contre le Covid-19 ont été prises sur la base d'un dispositif législatif contenant un contrôle politique faible alors qu'il existait d'autres dispositifs législatifs prévoyant un contrôle politique plus fort²⁸.

Par ailleurs, les « guidances », qui sont des mesures prises par des départements du gouvernement, ont été utilisées pour éclairer des réglementations et guider l'application pratique de ces réglementations. Malheureusement, ces « guidances » peuvent aussi imposer des obligations et ont même ajouté des règles plus restrictives que les réglementations alors même qu'elles ne font pas l'objet d'un contrôle démocratique²⁹. Ces « guidances » ont d'ailleurs souvent contredit les réglementations, en y imposant des restrictions plus fortes.

Pendant la période de la lutte contre le coronavirus, le Premier ministre a utilisé les annonces télévisées pour expliquer les réglementations et pour rassurer le peuple. Le gouvernement a même envoyé un SMS pour informer les citoyens des nouvelles règles d'isolement, et ce, avant même que les lois aient été promulguées. Le Premier ministre Boris Johnson a continué d'utiliser les médias pour les annonces importantes du gouvernement au lieu de se présenter devant la Chambre des communes. Boris Johnson s'est ainsi comporté comme un « président » et Jacob Rees-Mogg, lorsqu'il était ministre chargé des relations avec la Chambre des communes pendant la crise de confiance liée au « *partygate* », a suggéré qu'un vote de confiance (« *leadership contest* ») contre le chef du parti conservateur au sein même du Parti était comparable à un vote de confiance de la Chambre des communes.

Un changement de chef du parti au gouvernement – et donc du Premier ministre – mériterait de donner lieu à une dissolution du parlement et à une élection législative, mais les conventions de la Constitution ne le requièrent pas. Par conséquent, il peut être plus facile de devenir un Premier ministre populiste au Royaume-Uni : il ne faut convaincre que les membres de son propre parti parlementaire, sans avoir à gagner une élection législative.

Le Premier ministre d'un gouvernement populaire, qui représente le « peuple », peut se comporter comme un « président » dans le système du gouvernement britannique. Il est, en effet, très facile de changer les conventions de la Constitution. Le seul frein réside bien dans « le parti politique », en l'occurrence le parti conservateur, qui a poussé à trois changements de Premier ministre.

28 Le gouvernement a utilisé les pouvoirs du « Public Health (Control of Disease) Act 1984 » au lieu du « Civil Contingencies Act 2004 ». Le Loi de 1984 autorise les réglementations d'urgence qui peuvent être promulguées sans contrôle parlementaire pour 28 jours. La loi de 2004 n'autorise ces réglementations d'urgence sans contrôle parlementaire que pour 7 jours.

29 House of Lords Secondary Legislation Committee, « Government by Diktat: A call to return Power to Parliament », 20th Report of Session 2021-22, HL Paper 105 (24 novembre 2021) et House of Lords Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, « Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the executive », 12 Report of Session 2021-22, HL Paper 106 (24 novembre 2021).

Ces changements se sont toutefois déroulés en raison du manque de contrôle du chef du parti sur son parti. Le parti politique ne contrôle guère les principes constitutionnels qui soutiennent l'auto-limitation pour maintenir le bon comportement politique.

Nous verrons si le peuple peut freiner les pouvoirs du Premier ministre et du gouvernement en janvier 2025, date de la prochaine élection législative, à moins que le Premier ministre ne demande avant au Roi d'obtenir l'autodissolution du Parlement.

II. Les limites aux changements constitutionnels liés au populisme

La question des limites aux changements constitutionnels conduit à s'interroger sur ce qui ne change pas, c'est-à-dire sur les éléments permanents de la Constitution britannique en dépit de changements politiques ou d'un gouvernement populiste.

Les rapports entre populisme et changements constitutionnels dépendent, au Royaume-Uni, d'une part, de la notion de peuple et, d'autre part, des traits particuliers de la Constitution. L'un et l'autre sont ancrés dans une tradition monarchique. C'est pourquoi s'intéresser au populisme dans la Monarchie parlementaire britannique pourrait, *a priori*, sembler paradoxal.

La Constitution souple est, en effet, caractérisée à l'instar de la *common law* par un certain féodalisme coutumier³⁰. Par ailleurs, dans la démocratie britannique, le peuple britannique est, selon Dicey, le souverain politique alors que le souverain juridique n'est pas le peuple, mais le Roi en son Parlement (*King in Parliament*). Cela explique la dualité de statut des Britanniques qui tout en étant citoyens restent des sujets du Roi. En l'absence de Constitution formelle, c'est-à-dire d'une Constitution adoptée ou révisée par une procédure extraordinaire, la principale question qui se pose est celle des limites aux changements constitutionnels liés au populisme.

En dépit des réformes et projets de réformes³¹, le régime britannique reste une monarchie parlementaire encadrée par une Constitution souple dépourvue de véritable contrôle de constitutionnalité. Les réformes populistes maintiennent cette enveloppe constitutionnelle, cette apparence, mais touchent les équilibres au sein des pouvoirs. Elles dénaturent insidieusement, en quelque sorte, l'essence du régime. Les deux piliers de la Constitution identifiés par Dicey³² s'en trouvent affectés. Le pilier politique, la souveraineté du Parlement, est instrumentalisé par le gouvernement populiste majoritaire. Le pilier juridique, le principe de prééminence du droit, la *Rule of law* développée par les juges de *common law*, est, quant à lui, déprécié par ce gouvernement³³. Ce déséquilibre se retrouve dans d'autres pays, dans lesquels ces réformes devraient être *a priori* plus visibles. En effet, en raison de leurs Constitutions formelles, elles donnent lieu à des procédures plus lourdes de révision constitutionnelle, ce qui constitue une garantie plus forte.

30 R. POUND, *The Spirit of the Common Law*, 1921, Marshall Jones Company Publishers, p. 1.

31 On pense encore au Bill of Rights Bill et au Northern Ireland Protocol Bill. Cf. *infra*. et A. DUFFY-MEUNIER, « Chronique de droit constitutionnel britannique (juillet 2021-août 2022) », *RFDC*, n° 132, 2022, p. 979-999.

32 A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution (L.F. ed)*, 1915, éd. Roger E. Michener, Indianapolis, Liberty Fund, 1982.

33 Pour une analyse, plus générale des rapports entre *Rule of law* et populisme, cf. N. LACEY, « Populisme and the Rule of Law », Working Paper, LSE, January 2019.

Malgré toutes les réformes et projets de réformes (qui sont tout autant d'éléments de convergence avec les politiques de gouvernements « populistes » d'autres pays), les fondamentaux de la Constitution britannique à savoir son régime monarchique et parlementaire ainsi que sa constitution coutumière ne semblent pas considérablement affectés par le populisme. À vrai dire, malgré sa dimension monarchique, le cadre constitutionnel souple, le régime politique et les institutions britanniques semblent convenir aux populistes en ce qu'ils valorisent les pouvoirs de la majorité politique et excluent, en principe, toutes les normes et procédures juridiques qui pourraient l'encadrer. La stabilité de la Constitution britannique face à la force du populisme ne surprend donc pas véritablement car les populistes peuvent s'épanouir dans un tel cadre normatif et institutionnel.

Dans ce contexte particulier du populisme lié au *Brexit*, il convient de questionner ce qui, dans les institutions et la constitution coutumière britannique, constitue un frein ou un facilitateur du populisme et des réformes qu'il sous-tend. Cette manifestation récente d'une forme de populisme illustre la mécanique constitutionnelle britannique basée sur des mécanismes « d'auto-correction »³⁴.

Il apparaît, en premier lieu, qu'au niveau des institutions, le poids de la monarchie parlementaire (A) est plutôt un frein à l'accès des populistes au pouvoir. Mais, une fois au pouvoir, un parti véhiculant des idées populistes est quasiment libéré de toute contrainte. En effet, les normes constitutionnelles, c'est-à-dire la Constitution coutumière est bien plus facilitatrice du populisme qu'un frein à celui-ci (B). Ces deux éléments sont, par certains aspects, des facteurs d'autocorrection assez aléatoires témoignant de la fragilité des limites constitutionnelles au populisme au Royaume-Uni.

A. Le poids de la monarchie parlementaire, un frein à l'accès des populistes au pouvoir

Le populisme, loin de remettre en cause la monarchie parlementaire s'est, au contraire, coulé dans ses institutions pour s'exprimer. Le régime britannique, caractérisé par sa nature monarchique, est un gouvernement de partis et un gouvernement majoritaire. Ces trois éléments – le rôle des partis politiques traditionnels très puissants au Royaume-Uni (1), la nature représentative et majoritaire du parlementarisme britannique (2) ainsi que la magistrature d'influence du monarque (3) semblent à différents degrés freiner le populisme.

1. *Le filtre des partis traditionnels*

Le populisme, qui s'est manifesté pendant la campagne du *Brexit* a, en premier lieu, été capté par le système bipartisan traditionnel. Le mode de scrutin majoritaire n'est pas favorable aux partis populistes. L'échec du United Kingdom Independence Party (UKIP) le parti marqué par la figure de Nigel Farage, favorable à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne depuis le début des années 1990 n'a jamais rencontré de véritable succès aux élections législatives, à l'inverse des élections européennes où il a obtenu des sièges au Parlement à la faveur d'un scrutin proportionnel.

34 A.L. YOUNG, « Populism and the UK », *op. cit.*

Pour la campagne du *Brexit*, c'est Vote Leave, l'organisation officielle en faveur du *Brexit*, qui a associé différents partis dont le UKIP, des conservateurs, des travaillistes, des membres du Democratic Unionist Party et des membres du parti social-démocrate, qui a convaincu la majorité des électeurs. Le résultat du référendum a dépassé les clivages. Toutefois, ce n'est pas un nouveau parti, mais bien un parti existant, le parti conservateur, qui a mis en œuvre le *Brexit* et qui a conduit des réformes constitutionnelles dans la foulée. Il l'a fait à contrecœur et sans grand succès avec Theresa May qui avait fait campagne contre le *Brexit*, puis avec Boris Johnson après la démission de la Première ministre.

Le parti conservateur a ainsi été « un cheval de Troie » de différents courants populistes présents au sein de différents partis allant du UKIP aux conservateurs en passant par certains travaillistes. Tous les membres du parti conservateur ne partageaient toutefois pas les idées du courant Vote Leave, ce qui a enrayé le processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Pour que le populisme, qui s'exprime en dehors du régime représentatif, gouverne, il fallait qu'il y ait une répercussion des résultats du référendum au niveau partisan afin que les partis mènent à bien le projet au Parlement, qui est juridiquement compétent.

Le poids des partis traditionnels est, en second lieu, illustré par le fait qu'après le référendum, Theresa May et Boris Johnson ont, d'abord, été désignés selon des procédures internes à leurs partis en 2016 et 2019. Ce n'est que dans un second temps que leur *leadership* a été conforté par les élections générales. Des élections législatives ont eu lieu après la dissolution de la Chambre des communes par Theresa May en juin 2017 et par Boris Johnson en décembre 2019. Contrairement à d'autres *leaders* populistes, ce *leader* est donc d'abord venu au pouvoir par une procédure partisane et non par une procédure électorale. L'élection législative qui est intervenue ensuite a plus (pour Boris Johnson en 2019) ou moins (pour Theresa May qui a eu besoin du soutien du Democratic Unionist Party en 2017) conforté la légitimité de ces Premiers ministres désignés par leur parti.

Cela signifie qu'il est envisageable pour les Britanniques d'être dirigés par un Premier ministre « populiste » désigné par un parti politique et non à la suite d'une élection législative. Chez les conservateurs, à la suite du *leadership contest*, deux candidats sont choisis par les parlementaires avant que le *leader* ne soit élu par les membres du parti. Chez les travaillistes, la désignation se fait par les membres du parti, qui ne sont pas seulement des parlementaires, et par les syndicats et corps affiliés ainsi que par des sections locales du parti³⁵. Un homme politique « populiste » pourrait être Premier ministre, mais ne pas pouvoir mener à bien son programme en l'absence de majorité aux communes. Tel a été le cas de Boris Johnson qui ne parvenait pas à faire adopter son projet d'accord de retrait avant les élections du 12 décembre 2019. Ainsi, pour mener à bien sa politique, un courant populiste doit, au Royaume-Uni, nécessairement s'assurer d'être soutenu par une majorité aux communes. Sinon, ce Premier ministre risque d'être renversé par son parti – comme Liz Truss, qui était soutenue par les membres du parti, mais qui n'était pas soutenue par les membres du parti conservateur au sein de Chambre des communes.

35 A. DUFFY-MEUNIER, « Quand et comment choisir son leader. L'exemple britannique », *Pouvoirs*, n° 154, *Les primaires*, 2015, p. 41-53.

2. *Le poids du régime représentatif et du scrutin majoritaire*

Une politique populiste ne peut se concrétiser qu'après s'être « faufilée » dans la logique représentative et majoritaire *via* les élections au scrutin majoritaire à un tour. Boris Johnson a d'abord été désigné chef de gouvernement par une procédure interne au parti, mais il n'a pu mener à bien le *Brexit* qu'après les élections législatives de décembre 2019 qui lui ont donné une majorité aux communes.

Si l'accès à la Chambre des communes peut paraître difficile pour les courants populistes, c'est une condition *sine qua non* du succès de leur politique. En effet, après le référendum, il a fallu réaligner les majorités populaire – celle du référendum – et représentative – celle de la Chambre des communes – pour mener à bien le *Brexit*. Cela montre que l'accès aux institutions représentatives est, au Royaume-Uni, une condition du succès du populisme témoignant de l'importance de l'opinion publique dans le régime politique britannique. Le résultat du référendum doit, en effet, grâce au soutien qu'il remporte dans l'opinion publique, se répercuter au niveau d'un gouvernement majoritaire. L'expression de la démocratie directe doit ainsi se muer au sein de la démocratie représentative après une élection au scrutin majoritaire à un tour pour que le parlementarisme britannique permette aux populistes d'entreprendre des changements constitutionnels formels ou informels.

Le soutien du peuple au *Brexit* lors du référendum a, par ailleurs, été instrumentalisé dans le programme politique des conservateurs au moment des élections de 2019. En effet, le Manifeste des conservateurs a présenté la réalisation du *Brexit* comme l'élément déclencheur justifiant de futures réformes constitutionnelles d'ampleur³⁶, alors que le lien de cause à effet est contestable. Les réformes du *judicial review* ou du droit de dissolution (Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 et Judicial Review and Courts Act 2022) n'étaient, en effet, aucunement conditionnées par le *Brexit*.

3. *La magistrature d'influence du monarque*

Malgré sa nature protocolaire, le monarque joue un rôle très important dans le « gouvernement d'opinion »³⁷ britannique. Les citoyens britanniques sont aussi des sujets du Monarque, ce qui a son importance même symbolique pour comprendre le populisme.

Le populisme exacerbe, il est vrai, la souveraineté du Parlement au profit du gouvernement majoritaire, mais le monarque, quelle que soit la dimension symbolique de son rôle, a bien un rôle à jouer. En effet, l'élection législative marque un nouveau « Parlement » (avec une nouvelle majorité parlementaire et un nouveau gouvernement), mais ce Parlement reste juridiquement celui du Roi, du *King in Parliament*. Le monarque, surtout lorsque l'on pense à Elizabeth II et à son père, le roi Georges VI, représente un élément d'incarnation fort que les *leaders* populistes peuvent difficilement

36 *Get Brexit Done; Unleash Britain's Potential, The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*, p. 48.

37 A.V. DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century*, edited with an Introduction by Richard VandeWetering, Indianapolis, Liberty Fund, 2008.

concurrer dans le cœur des Britanniques. Les cérémonies à l'occasion des funérailles d'Elizabeth II en ont été un témoignage. Cette dimension a son importance pour des hommes et femmes politiques qui jouent sur la fibre démagogique et sur l'incarnation.

Toutefois, les armes du monarque limité, si populaire soit-il, sont faibles face à un gouvernement populiste. Elles peuvent prendre des formes symboliques comme le port par la Reine d'une robe aux couleurs de l'Europe lors du premier discours du trône post-*Brexit*. S'il décidait de choisir des armes plus fortes – jouer sur la désignation du Premier ministre, le refus de promulguer une loi ou encore le refus de dissoudre la Chambre des communes – le monarque remettrait en cause sa magistrature d'influence ancrée dans la tradition et les conventions constitutionnelles et changerait ainsi la nature même du régime. La monarchie ne serait plus limitée. Le *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022* qui a d'ailleurs restauré et encadré le droit de dissolution du monarque en abrogeant le *Fixed Term Parliamentary Act 2011*, montre l'ampleur des réformes constitutionnelles conduites par le Gouvernement de Boris Johnson.

L'élément monarchique du régime s'inscrit dans la continuité de la dimension coutumière de la Constitution britannique qui fait aussi partie de ce qui ne change pas ou presque pas au Royaume-Uni. Cette permanence et cette stabilité de la Constitution coutumière n'est pas un frein, mais bien un facilitateur des changements constitutionnels populistes.

B. La permanence de la Constitution coutumière, un facteur favorisant les changements populistes

Le mépris des formes et des procédures, propre au populisme, se satisfait de la nature informelle de la Constitution britannique. Les sources constitutionnelles n'ont pas évolué malgré un gouvernement populiste, ni les deux facettes de la Constitution britannique, politique, la souveraineté du Parlement, et juridique, la *Rule of Law*. C'est en maîtrisant le ressort politique de la Constitution que les dirigeants populistes vont facilement conduire des réformes susceptibles de limiter les contre-pouvoirs notamment judiciaires, ce qui joue au détriment de la dimension « juridique » de la Constitution. Un gouvernement populiste majoritaire maîtrisant la loi, qui est la norme suprême au Royaume-Uni, conduit des réformes constitutionnelles (1) limitant assez facilement les contre-pouvoirs (2).

1. La facilité à réaliser des réformes constitutionnelles par des lois ordinaires

La facilité à réaliser des réformes constitutionnelles par des lois ordinaires lorsque le Gouvernement a la majorité montre que la dimension politique de la Constitution coutumière est facilitatrice des réformes populistes.

Le Royaume-Uni n'adhère pas au principe de suprématie constitutionnelle, mais de souveraineté parlementaire. Il signifie que le Parlement – et par conséquent le gouvernement majoritaire – est souverain au Royaume-Uni et peut faire et défaire n'importe quelle loi. Le principe de souveraineté parlementaire revient en force au détriment de la *Rule of Law* qui avait été valorisée par

le renforcement du rôle des cours pour faire respecter le droit de l'Union européenne et du HRA Act 1998 (HRA). Depuis le *Brexit*, le contrôle juridictionnel des lois et des actes administratifs est fortement réduit et, pour résumer, seuls restent un contrôle de conventionnalité résiduel des lois et décisions administratives au regard du droit de l'Union européenne ainsi que les déclarations d'incompatibilité des lois contraires aux droits de la CEDH prévues par le HRA qui est en train d'être réformé.

Depuis le *Brexit*, le gouvernement majoritaire est donc défait de toute contrainte juridique. Il peut réaliser des changements constitutionnels très facilement en adoptant à la majorité simple des lois qui ne font pas l'objet d'un contrôle de constitutionnalité à proprement parler. Dans ce contexte, le problème de la protection de la minorité politique et plus généralement de tout type de minorités survient. En témoigne l'organisation des élections de 2019 par Boris Johnson et certains projets de réforme. Comme nous l'avons vu, depuis 2011, la dissolution et la motion de censure ont été encadrées par le Fixed-Term Parliaments Act 2011. Ce texte imposait que la Chambre des communes vote à la majorité des deux tiers sa propre dissolution pour que Boris Johnson organise de nouvelles élections. Il a échoué à trois reprises et a donc contourné en toute légalité cette procédure en faisant adopter – à la majorité simple – une loi ordinaire par laquelle les communes ont organisé des élections anticipées : l'Early Parliamentary General Election Act 2019.

Cet exemple met en évidence l'une des caractéristiques du populisme : sa remise en cause du pluralisme politique³⁸ en concevant le peuple comme un tout unifié. Il révèle d'abord, un mépris des procédures qui sont pourtant des garanties de l'expression des électeurs dans une démocratie. Un vote à la majorité des deux tiers est une procédure parlementaire renforcée rarement utilisée au Royaume-Uni. Sa remise en cause témoigne, ensuite, du mépris de la minorité que ces procédures protègent. Il s'agissait, en l'occurrence, de la minorité parlementaire qui s'était vue accorder un rôle plus fort dans la procédure de dissolution et dans la mise en cause de la responsabilité du gouvernement en 2011 au moment du Gouvernement de coalition entre les conservateurs de David Cameron et les libéraux-démocrates de Nick Clegg. L'Early Parliamentary General Election Act 2019 rétablit le régime du droit de dissolution classique, décidé par le Premier ministre et prononcé par le Monarque, grâce à l'adoption d'une loi à la majorité simple. Enfin, cette remise en cause des droits de la minorité politique s'est accompagnée d'une volonté de remise en cause des droits de certaines minorités. Les sections 6, 7 et 8 du projet de réforme du HRA, le Bill of Rights Bill, envisageaient de réduire les droits et libertés des minorités « suspectes » telles que les détenus et les migrants avant que le projet de loi ne soit abandonné³⁹.

Méprisant les formes et les procédures, les courants populistes se satisfont particulièrement de la nature informelle de la Constitution britannique. Elle leur permet, en effet, de réaliser des changements fragilisant les contre-pouvoirs.

38 À ce sujet, cf. N. URBINATI, « Populisme and the Majority Principe », *op. cit.*, p. 573.

39 M. TAGGART, « Populism in Western Europe », *op. cit.*, p. 250.

2. *La fragile protection des contre-pouvoirs par une constitution coutumière*

L'exercice du pouvoir par un gouvernement populiste montre la fragilité des contre-pouvoirs, notamment judiciaire, dans une Constitution coutumière. La dimension judiciaire de la Constitution est ainsi remise en cause par le populisme à tel point que le juge Hodge, membre de la Cour suprême a prononcé un discours intitulé «Préserver l'indépendance judiciaire à l'âge du populisme», le 23 novembre 2018⁴⁰.

Avec le *Brexit* et la crise sanitaire, le Gouvernement de Boris Johnson, fort de sa majorité, a mis en place des réformes et projets de réforme aux conséquences inquiétantes sur l'équilibre des pouvoirs. Ils sont révélateurs de ce que la Constitution coutumière est un frein très fragile aux réformes constitutionnelles populistes qui peuvent facilement avoir lieu lorsque le Gouvernement dispose d'une majorité confortable. Les courants populistes ne vont donc pas chercher à remettre en cause un cadre constitutionnel qui facilite leurs objectifs politiques. Il est, d'ailleurs, accommodant pour les gouvernements populistes – et sans doute surtout pour les populistes de droite car ils sont conservateurs⁴¹. Le constitutionnalisme coutumier est, en effet, propice au conservatisme, aux évolutions et non aux révolutions progressistes. C'est pourquoi les conservateurs «apprécient», par nature, la dimension traditionnelle de la Constitution de *common law* à condition que les juges ne remettent pas à en cause les choix du gouvernement. La critique des juges a d'ailleurs fait la une des journaux au moment de la notification du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, lorsque la Cour suprême a jugé qu'il fallait que le Gouvernement adopte une loi pour ce faire⁴². Les juges ont ainsi été présentés comme des ennemis du peuple par le *Daily Mail* du 4 novembre 2016. Par ailleurs, des réformes, telles que la réforme du droit de dissolution par le Dissolution and Calling of Parliament Act 2022, s'inscrivent en réaction à la décision *Miller II* dans laquelle la Cour suprême a déclaré illégale la décision de Boris Johnson de suspendre le Parlement en 2019⁴³.

Sur le fond, les changements réalisés par le Gouvernement Johnson concernent les mêmes domaines que ceux que connaissent d'autres pays faisant face au populisme : justice, droits de l'homme, médias, remise en cause du droit européen et international. L'un des principaux éléments conduisant à ces réformes repose sur la première caractéristique du populisme qui a été favorisée par le *Brexit* et la crise du Covid-19 : exacerber les pouvoirs de la majorité et étouffer les contre-pouvoirs et mécanismes de responsabilité politiques (pour s'assurer de maîtriser la procédure législative) et juridiques (pour limiter la remise en cause des décisions de l'exécutif devant les cours). *Accountability* et *Rule of Law* se sont trouvés ébranlés.

40 Lord HODGE, «Preserving judicial independence in an age of populism», North Strathclyde Sheriffdom Conference, Paisley, 23 novembre 2018.

41 A. ANTOINE, «Le conservatisme de Boris Johnson», *Esprit*, 2020, n° 6, p. 23-26.

42 *R (on the application of Miller and another) v. Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5.

43 *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) Cherry and others (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)* [2019] UKSC 41.

En témoigne la substance de nombreuses réformes et projets de réforme menés par le Gouvernement Johnson qui réduisent le rôle des Cours, des contre-pouvoirs politiques et médiatiques et remettent en cause des engagements internationaux. Au-delà de la pratique politique du Gouvernement Johnson qui a montré un faible taux de réponse du gouvernement aux commissions parlementaires et des projets de loi tendant à remettre en cause les contre-pouvoirs médiatiques avec le projet de réforme de la redevance de la BBC, plusieurs autres projets l'ont démontré.

D'abord, des lois et projets de loi ont envisagé d'écarter tout contrôle juridictionnel. Dans la loi restaurant le pouvoir de dissolution, le Gouvernement Johnson a ainsi prévu une disposition relative à l'absence de justiciabilité des pouvoirs de prérogative rétablis pour prémunir le droit de dissolution, qui relève de la prérogative, de tout recours juridictionnel. Le *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022* (DCPA) exclut ainsi, dans sa troisième section, tout contrôle juridictionnel par la voie d'une *ouster clause*. Cette disposition relative à « L'absence de justiciabilité des pouvoirs de prérogative rétablis » dispose qu'« une Cour ou un tribunal ne peut remettre en cause – (a) l'exercice ou le prétendu exercice des pouvoirs visés à l'article 2, (b) toute décision ou prétendue décision relative à ces pouvoirs, ou (c) les limites ou l'étendue de ces pouvoirs. » Compréhensible pour la dissolution qui est une décision politique par nature, cette disposition l'est moins pour la suspension du Parlement. Il n'est pas inimaginable qu'une telle disposition ait été pensée pour être étendue au-delà de la dissolution à la suspension du Parlement, qui a justement fait l'objet d'une condamnation dans la décision *Miller II*.

La réforme de la procédure de *judicial review* s'inscrit dans cette même dynamique en modifiant le régime des ordonnances d'annulation, les *quashing orders*, pour permettre aux juges de moduler l'effet prospectif ou rétrospectif de leurs annulations et de conditionner cette modulation⁴⁴. Elles maintiennent ainsi, pour un temps, la validité de décisions administratives illégales. Ce dispositif est clairement une réponse aux décisions *Miller* dans lesquelles la Cour suprême a fait obstacle aux décisions du Gouvernement dans le contexte du *Brexit* et de la prorogation du Parlement.

La remise en cause du droit européen et international témoigne, ensuite, du lien entre populisme et euroscepticisme⁴⁵ ainsi que du rejet des contraintes supranationales.

Le projet de réforme du HRA, qui entend fortement réduire le rôle des cours au profit du Parlement et, par conséquent, de l'exécutif majoritaire en témoigne également. Le projet de *Bill of Rights Bill 2022* entendait ainsi valoriser le droit national au détriment du droit européen, il privilégiait l'exécutif majoritaire à travers le Parlement au détriment des instances judiciaires en supprimant le recours à l'interprétation conforme des lois britanniques avec les droits conventionnels (abrogation de la section 3 du HRA), en préférant une interprétation littérale et restrictive (suppression des obligations positives) ainsi qu'en codifiant une forme de déférence que les Cours devaient entretenir

44 T. HICKMAN, « Quashing Orders and the Judicial Review and Courts Act », *U.K. CONST. L. BLOG*, 26 juillet 2021.

45 A. ALEXANDRE-COLLIER, « Euroscepticism under Margaret Thatcher and David Cameron: From Theory to Practice » ; et M. TAGGART, « Populism in Western Europe », *op. cit.*, p. 248.

à l'égard du Parlement en matière de droits de l'homme dans le cadre du contrôle des décisions administratives et des lois. Bref, ce projet de loi, qui constituait une véritable régression de la garantie des droits et libertés⁴⁶, a été abandonné.

Le Northern Ireland Protocol Bill était, quant à lui significatif du rejet des juges et du droit international car il visait à remettre en cause certains aspects de l'Accord de commerce et de coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Il accordait une position unique à l'Irlande du Nord qui est restée dans le marché intérieur européen afin d'éviter une frontière « dure » avec la République d'Irlande, ce qui traduisait le mépris des contraintes internationales qui s'imposent au Royaume-Uni. La Commission européenne a d'ailleurs lancé le 15 juin et le 22 juillet 2022 plusieurs procédures d'infraction contre le Royaume-Uni à propos du non-respect du Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord. Ce projet de loi a finalement été abandonnée après la conclusion du Windsor Framework entre le Royaume-Uni et l'Union européenne le 27 février 2023.

Sur la forme, ces changements peuvent être qualifiés d'« informels » du point de vue continental puisqu'il n'y a pas de procédure plus complexe que la procédure législative ordinaire à la majorité simple pour les réaliser. On constate depuis la fin des années 1990 une accélération et une normalisation des changements constitutionnels qui suivent la procédure législative ordinaire et qui peuvent passer pour techniques ou inaperçus aux yeux du grand public. Les « fondamentaux » de la Constitution britannique ont ainsi à la fois un effet « catalyseur » et « correcteur ». Le « régime de partis », le mode de scrutin et le rôle du Monarque peuvent freiner le populisme alors que la dimension majoritaire du parlementarisme favorise l'adoption de politiques populistes, une fois que le parti a gagné les élections. La Constitution coutumière favorise, quant à elle, les changements constitutionnels tout en laissant facilement la possibilité à un nouveau gouvernement de les remettre en cause.

Mais ces changements sont aussi informels dans le sens britannique de cette notion. Il s'agit d'une pratique politique qui va à l'encontre de l'esprit des institutions britanniques et de la constitution. En effet, les principales garanties sont, au Royaume-Uni, des garanties d'autolimitation des gouvernants (les « garde-corps » que sont la tolérance mutuelle et l'abstention institutionnelle). Toutefois, lorsque les dirigeants ne s'autolimitent pas – comme le scandale du *Partygate* l'a montré⁴⁷ jusqu'à la démission de Boris Johnson – et qu'ils réduisent les contre-pouvoirs, les principales limites à leurs réformes constitutionnelles sont le contrôle interne exercé par les partis sous l'influence de l'opinion publique en cas de désaccord avec le Premier ministre ainsi que le simple jeu de la Constitution coutumière.

La facilité de réformer la Constitution britannique est une fragilité face aux courants populistes, mais c'est aussi sa seule force : un gouvernement populiste et ses réformes pourront être balayés tous les cinq ans après de nouvelles élections ou après une démission du Premier ministre comme cela a finalement été le cas de Boris Johnson après le *Partygate*. Cette autocorrection des acteurs

46 A. DUFFY-MEUNIER, « Droit constitutionnel britannique (juillet 2021-août 2022) », *RFDC*, n° 132, 2022.

47 A. L. YOUNG, « Why 'Partygate' May Be the Beginning of the End », *VerfBlog*, 2022/4/23, [<https://verfassungsblog.de/why-partygate-may-be-the-beginning-of-the-end/>].

politiques dépend de leur personnalité et de la conception qu'ils ont de la Constitution. Après le rapport de Susan Gray sur les fêtes ayant eu lieu en plein cœur du confinement, après l'annonce de la modification du manuel de cabinet pour rendre plus difficile la démission ou la révocation de ministres pour des méconnaissances mineures du Code ministériel⁴⁸, après la perte de soutien de certains membres de son parti, Boris Johnson a réitéré, le 25 mai 2022, son refus de démissionner. La motion de défiance interne au parti conservateur dont il a fait l'objet le 6 juin 2022 lui a donné le soutien d'une majorité de députés de son parti: 211 députés sur 359 alors que 148 députés ont voté contre lui. Boris Johnson est resté à la tête du Gouvernement au terme de cette procédure et ce n'est que le 7 juillet 2022, qu'il a annoncé, après de nombreuses démissions au sein de son gouvernement, qu'il démissionnait de la tête du parti conservateur ouvrant la voie à sa succession au poste de Premier ministre. Une motion de censure déposée par le parti conservateur (Boris Johnson a tout d'abord refusé d'accepter une motion de censure proposée par les travaillistes en raison de la dualité de la motion visant à censurer le Premier ministre et le gouvernement) le 18 juillet a échoué par 349 voix à 238, le laissant à la tête du Gouvernement jusqu'à la désignation de la nouvelle *leader* des conservateurs et Première ministre, Liz Truss, rapidement remplacée par Rishi Sunak.

Les effets correcteurs de la Constitution britannique sont donc précaires et aléatoires, car fondés sur la tradition et dépendant de l'évolution de la Constitution coutumière ayant établi un « Gouvernement de partis ». Ces effets correcteurs dépendent, en dernier lieu, des choix législatifs des majorités parlementaires et du contrôle des partis sur les dirigeants. Ce rempart est bien faible parce que le Royaume-Uni, plus que d'autres démocraties, est fondé sur un gouvernement d'opinion. Le dernier garde-fou réside donc dans les mains des électeurs eux-mêmes. Là encore, la campagne référendaire sur le *Brexit* l'a montré, la place du numérique et le rôle de l'éducation sur l'opinion publique sont décisifs. Ce rôle de l'opinion publique et des électeurs est fragile. Ceci est d'autant plus vrai lorsque le Gouvernement réduit les contre-pouvoirs politiques, juridictionnels voire même médiatiques – avec le projet de suppression de la redevance de la BBC en 2027 – qui permettent justement aux Britanniques de se faire une opinion. En définitive, l'expérience britannique montre tout l'intérêt d'avoir une Constitution formelle adoptée démocratiquement et protégeant les contre-pouvoirs comme rempart au populisme.

48 Cabinet Office, *Ministerial Code*, May 2022; Policy paper, *Statement of Government Policy: Standards in Public Life*, 27 May 2022.