



HAL
open science

Droit constitutionnel étranger. Royaume-Uni

Aurélie Duffy-Meunier

► **To cite this version:**

Aurélie Duffy-Meunier. Droit constitutionnel étranger. Royaume-Uni. Revue française de droit constitutionnel, 2007, 70, pp. 335-354. hal-03662297

HAL Id: hal-03662297

<https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-03662297>

Submitted on 9 May 2022

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.

Droit constitutionnel étranger
L'actualité constitutionnelle dans les pays
de *common law* et de droit mixte

Royaume Uni (juillet 2005- juin 2006)

Revue française de droit constitutionnel, 2007, n°70, pp. 335-354.

Aurélie Duffy

Entre les mois de juillet 2005 et juin 2006, les institutions britanniques ont, tout d'abord, été considérablement renouvelées grâce à la concrétisation de la nouvelle organisation institutionnelle prévue par le *Constitutional Reform Act 2005 (CRA)* et à la création d'une Commission spécialisée dans le domaine de l'égalité, des droits et des libertés. La question du renforcement des limitations aux droits et libertés est, par ailleurs, dramatiquement redevenue d'actualité à la suite des attentats survenus à Londres le 7 juillet 2005. En effet, bien que le *Human Rights Act 1998 (HRA)* soit à l'origine d'un contentieux traduisant, de façon générale, le développement de la garantie juridictionnelle des droits et libertés, de nouvelles lois adoptées au cours de cette période, notamment en matière de lutte contre le terrorisme, ont restreint l'étendue de la protection de certains droits. Enfin, la Chambre des Lords a rendu une décision remarquable qui révèle une évolution dans l'équilibre des fondements de la Constitution britannique.

I. LES EVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES

Outre la mise en place effective de nouvelles institutions prévues par le *CRA*, le Royaume-Uni dispose désormais, grâce à l'adoption de l'*Equality Act 2006*, d'une Commission pour l'égalité et les droits de l'homme.

1) La concrétisation des réformes prévues par le *Constitutional Reform Act 2005*

Les dispositions du *CRA* concernant la désignation des juges, les fonctions du Lord Chancelier et du Lord Chief Justice sont entrées en vigueur le 3 avril 2006. La *Judicial Appointment Commission (JAC)*, le *Judicial Appointments and Conduct Ombudsman (JACO)* et l'*Office for Judicial Complaints (OJC)*, respectivement compétents dans la désignation des juges et dans le règlement de certains litiges, sont donc entrés en fonction et les rôles du Lord Chancelier et du *Lord Chief Justice* ont été concrètement redéfinis. En outre, le Gouvernement a apporté certaines précisions quant à la mise en place de la nouvelle Cour suprême.

a) L'entrée en fonction de la JAC et du JACO

La responsabilité en matière de recrutement des juges a été transférée du Lord Chancelier à la *JAC* qui est un organe public non-gouvernemental. Les 15 membres de cette Commission ont été nommés par la reine sur recommandation du Lord Chancelier après avoir été sélectionnés par le Conseil des juges (*Judges' Council*), un organe désigné par le *Lord Chief Justice*¹, ou, pour les membres non professionnels, les juristes ou les juges exerçant dans des juridictions inférieures à la *High Court*, par une procédure de sélection ouverte

¹ Cet organe désigne les membres qui sont juges de la *High Court* ou de la Cour d'appel.

effectuée par un jury indépendant. Afin de permettre un transfert progressif et effectif des fonctions de nomination du Lord Chancelier, ce dernier et la *JAC* se sont accordés sur la nécessité d'une période transitoire avant l'exercice complet par la Commission de ses nouvelles compétences². C'est pourquoi le Lord Chancelier est resté provisoirement compétent pour remplacer les postes vacants à la Cour d'appel et à la *High Court* ainsi que pour les sélections effectuées par le Ministère des affaires constitutionnelles avant le mois d'avril 2006 et qui sont toujours en cours.

Par ailleurs, le *JACO*, un organe indépendant du pouvoir judiciaire et du Gouvernement, est désormais chargé des questions relatives à la nomination des juges et de celles liées à la discipline et à la conduite des services judiciaires. À ce titre, il est chargé d'examiner les plaintes des candidats à certaines fonctions judiciaires, insatisfaits du traitement de leur candidature par la *JAC*, et celles d'individus ou de juges mécontents de la façon dont une plainte relative à la conduite personnelle d'un titulaire de fonctions judiciaires a été traitée.

b) La redéfinition des fonctions de Lord Chancelier et du Lord Chief Justice

Le 3 avril 2006, les modifications substantielles des fonctions de Lord Chancelier et la nouvelle articulation des compétences de ce dernier avec celles de *Lord Chief Justice* se sont concrètement réalisées³. Si le Lord Chancelier conserve ses attributions gouvernementales, il ne peut plus siéger en tant que juge à la Chambre des Lords⁴ et n'est plus à la tête du pouvoir judiciaire d'Angleterre et du Pays de Galles, une fonction désormais dévolue au *Lord Chief Justice*.

Le Concordat⁵, qui porte sur le transfert des fonctions judiciaires du Lord Chancelier au *Lord Chief Justice*, prévoit toutefois une certaine collaboration entre ces deux autorités notamment pour l'élaboration des règles procédurales qui s'appliquent aux juridictions et pour l'établissement des directives concernant la pratique et les procédures des juridictions civiles, criminelles et familiales. De plus, le Lord Chancelier et le *Lord Chief Justice* sont tous deux responsables en matière disciplinaire ou lorsqu'ils examinent des plaintes à propos de la conduite personnelle de titulaires de fonctions judiciaires. Ils bénéficient, pour cette dernière fonction, de l'assistance de l'*OJC*, une agence associée au Ministère des affaires constitutionnelles.

c) La mise en place progressive de la future Cour suprême

L'ampleur de la réforme liée à la nouvelle Cour suprême explique qu'elle ne soit pas entrée en fonction au même moment que les autres institutions. Après quelques incertitudes quant au choix des locaux abritant la Cour suprême, le Gouvernement a finalement annoncé le 1^{er} mars 2006 qu'il envisageait d'utiliser le bâtiment de Middlesex Guildhall situé sur *Parliament Square* où réside, pour l'instant, la *Crown Court*. La Cour suprême devrait être prête à fonctionner au mois d'octobre 2009⁶.

2) L'Equality Act 2006 et la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme

² A ce propos, cf. *Hansard*, HC, vol. 441, January 23rd, cols. 42-43WS.

³ A propos de l'évolution de la fonction de Lord Chancelier, cf. T. Bingham, « The Old Order Changeth », *LQR*, 2006, vol. 122, pp. 211-223.

⁴ Cf. *Lord Chancellor (Transfer of Functions and Supplementary Provisions) (No. 2) Order 2006* (SI 1016/2006).

⁵ *The Lord Chancellor's Judiciary-Related Functions: Proposals*, disponible sur le site du Ministère des Affaires Constitutionnelles.

⁶ Cf. *Hansard*, HL, vol. 443, col. 17WS, March 1, 2006.

L'idée d'une Commission pour les droits de l'homme n'est pas nouvelle. Lors de la campagne électorale de 1997, le parti libéral démocrate et le parti travailliste avaient préconisé avec l'incorporation de la CEDH, la création d'une Commission pour les droits de l'homme⁷. Cependant, une fois arrivé au pouvoir, le gouvernement Blair a donné la priorité à l'incorporation de la CEDH et a subsidiairement proposé l'établissement d'une Commission parlementaire pour les droits de l'homme chargée d'envisager la mise en place d'une Commission indépendante pour les droits de l'homme, qui ne serait, en toute hypothèse, pas instaurée par le *HRA*⁸. D'ailleurs, la Commission mixte parlementaire pour les droits de l'homme, réunie pour la première fois le 31 janvier 2001, a rendu plusieurs rapports appelant à l'instauration d'une Commission pour les droits de l'homme⁹.

Plusieurs organes étaient jusque là chargés de lutter contre les discriminations. Le *Sex Discrimination Act 1975*, le *Race Relations Act 1976* et le *Disability Rights Commission Act 1999* ont respectivement créé la Commission pour l'égalité des chances (*Equal Opportunity Commission*), la Commission pour l'égalité raciale (*Commission for Racial Equality*) et la Commission des droits des personnes handicapées (*Disability Rights Commission*). Cependant, ces organes ne traitaient que de certains types de discriminations fondées sur le sexe, la race et le handicap. Par la suite, des réglementations¹⁰ mettant en œuvre des directives communautaires¹¹ ont étendu la liste des motifs de discriminations interdites à l'orientation sexuelle ainsi qu'aux croyances et aux religions dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle. Elles ont également imposé aux autorités publiques l'interdiction de discriminations fondées sur la race et les origines ethniques¹². Dans un tel contexte, l'absence d'institution dont l'objet est de promouvoir l'égalité, de façon générale, et les droits et libertés constituait une lacune. Avec l'*Equality Bill*¹³, le Gouvernement a donc décidé d'unifier le travail des commissions existantes au sein d'un nouvel organe responsable pour l'ensemble des motifs de discrimination et pour la promotion des droits de l'homme¹⁴. Cette loi présente un double intérêt.

Le premier est la consécration de nouveaux motifs de discrimination et l'extension de l'interdiction de motifs de discrimination existants dans de nouveaux domaines. En effet, cette loi rend illégales les discriminations fondées sur la religion et les croyances dans le domaine de la production de biens et de services, de l'éducation, du logement et dans l'exercice des fonctions des autorités publiques. Elle rend, par ailleurs, possible l'adoption de réglementations interdisant les discriminations sur le fondement de l'orientation sexuelle. En

⁷ *Report of the Labour and Liberal Democrat, Joint Consultative Committee on Constitutional Reform*, 5 March 1997.

⁸ *White Paper, Rights Brought Home : The Human Rights Bill* (Cm 3782, 1 October 1997), §§ 3.6-3.12.

⁹ *Joint Committee on Human Rights, The Case for a Human Rights Commission : Interim Report*, 22nd Report, 2 September 2002, HL 160, HC 1142 ; *Joint Committee on Human Rights, The Case for a Human Rights Commission*, 6th Report, 19 March 2003, HL 67-I, HC 189-I ; *Joint Committee on Human Rights, Commission for Equality and Human Rights: Structure, Functions and Powers*, 11th Report, HL 78, HC 536, 5 May 2004.

¹⁰ *Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003* (S.I. 2003/1661), *Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003* (S.I. 2003/1660), *Race Relation Act 1976 (Amendment) Regulations 2003*.

¹¹ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JOCE du 19.07.2000, n° L 180/22; Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JOCE du 2.12.2000, n° L 303/16.

¹² *Race Relations (Amendment) Act 2000*.

¹³ A propos de cette loi, cf. V. Barbe, « A la recherche de l'égalité en droit britannique : l'*Equality Act 2006* », *RTDH*, 2006, n° 68, pp. 1033-1056.

¹⁴ A propos du projet gouvernemental, cf. F. Klug, C. O'Brien, « Fairness for All » ? An analysis of human rights powers in the White paper on the proposed Commission for Equality and Human Rights », *PL*, 2004, pp. 712-724.

outre, la loi renforce les interdictions de discrimination existantes en prohibant les discriminations sexuelles dans l'exercice de fonctions publiques ainsi qu'en imposant aux autorités publiques le devoir de promouvoir l'égalité d'opportunité entre hommes et femmes. En conséquence, les autorités publiques sont désormais tenues de veiller à l'absence de discriminations fondées non seulement sur la race et le handicap, mais aussi, depuis l'*Equality Act*, sur les croyances, la religion, le sexe et l'orientation sexuelle.

Le second intérêt de cette loi est la création d'une Commission pour l'égalité et les droits de l'homme qui entrera en fonction en octobre 2007. Elle reprend les compétences des anciennes Commissions en étant également chargée de promouvoir l'égalité, de combattre les discriminations dans de nouveaux domaines, tels que l'orientation sexuelle, la religion, les croyances et l'âge ainsi que de promouvoir les droits de l'homme de façon générale. Cette Commission, qui dispose de pouvoirs importants, est composée de membres dont l'indépendance apparaît toutefois insuffisamment garantie.

a) Le statut des commissaires

La Commission est composée de 10 à 15 membres nommés par le Gouvernement pour une durée de 2 à 5 ans en raison notamment de leur expérience et de leurs connaissances en matière de discriminations et de droits de l'homme. Parmi ces membres, l'un d'entre eux doit être ou avoir été handicapé et deux autres doivent respectivement être désignés avec l'approbation du Gouvernement écossais et de l'Assemblée galloise. Cela étant, les garanties d'indépendance des membres de la Commission peuvent laisser sceptique en raison des modalités de leur nomination. La désignation des commissaires dépend, en effet, du Gouvernement qui peut lui-même être à l'origine de discriminations ou d'atteintes aux droits et libertés. Par ailleurs, le mandat des commissaires est susceptible d'être renouvelé, ce qui pourrait conduire à des prises de position complaisantes à l'égard du Gouvernement qui peut, en plus, mettre un terme aux fonctions des commissaires. Dans ces conditions, l'indépendance de cet organe dépend essentiellement de la personnalité de chaque commissaire.

b) Les fonctions de la Commission

La Commission dispose de divers pouvoirs¹⁵, plus larges que ceux des précédentes commissions. Elle est, en premier lieu, chargée d'informer et de faire prendre conscience des problèmes en matière d'égalité et de droits de l'homme par le biais de publications, de recherches, de formations, de codes de pratique (*code of practice*) destinés à faciliter le respect des lois interdisant les discriminations et à promouvoir l'égalité des chances. La Commission dispose, en second lieu, de pouvoirs d'enquête dans les domaines relevant de sa compétence lorsqu'un individu a commis un acte illégal. Après de telles enquêtes, la Commission peut publier un document avisant d'un acte illégal (*unlawful act notice*) qui préconise les mesures à prendre pour mettre fin à l'illégalité. Afin de remédier à l'illégalité, le contrevenant peut proposer un « plan d'action » qui doit être approuvé par la Commission. Cette dernière peut, en troisième lieu, résoudre certains litiges en ayant recours à des procédures de conciliation. La Commission est, en quatrième lieu, compétente pour apporter une assistance juridique aux victimes de violations contraires à l'*Equality act* lorsqu'elles envisagent de porter leurs affaires devant les tribunaux soit en leur donnant des conseils juridiques, soit en les représentant légalement. Cependant, cette disposition est lacunaire car elle ne concerne que les affaires liées à une question de discrimination et non celles relatives à

¹⁵ Ils sont prévus par les sections 20-32 de l'*Equality Act 2006*.

une violation des droits de l'homme¹⁶. La Commission est, en dernier lieu, compétente pour introduire des recours en son nom propre contre des individus ayant commis ou susceptibles de commettre un acte illégal. Par ailleurs, la Commission peut introduire des recours en justice ou intervenir au cours d'une procédure, comme une action en *judicial review*, qui relèverait de son domaine de compétence notamment dans le cas d'une violation d'un droit conventionnel. D'ailleurs, la Section 30 de l'*Equality Act* prévoit que la Commission est exemptée de la qualité de victime au sens de la section 7 du *HRA* afin de pouvoir intenter un tel recours.

En définitive, la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme constitue une avancée institutionnelle remarquable pour le développement de la garantie des droits et libertés et de l'égalité, qui doit cependant être nuancée en raison du problème d'indépendance que les modalités de désignation des commissaires laissent transparaître.

II. LA PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

Au cours de la période étudiée, la garantie des droits et libertés a été essentiellement assurée, d'un point de vue juridictionnel, par la mise en œuvre du *HRA*. Au niveau législatif, la session parlementaire 2005/2006 a permis l'adoption d'une loi anti-terroriste et d'une loi instaurant une carte d'identité de nouvelle génération qui ont, toutes deux, eu des répercussions sur l'étendue de la protection des droits et libertés.

A. La garantie juridictionnelle des droits et libertés sur le fondement du *HRA*

La mise en œuvre du *HRA* s'est traduite par l'adoption de plusieurs déclarations d'incompatibilité et interprétations conformes ainsi que par des décisions importantes de la Chambre des Lords dans le domaine des droits et libertés.

1) Les déclarations d'incompatibilité

Outre l'incompatibilité dénoncée par la *High Court* contre le *Prevention of Terrorism Act 2005*¹⁷, deux déclarations d'incompatibilité, concernant le droit au mariage et l'interdiction des discriminations, ont été adoptées durant la période étudiée. La première¹⁸ confirme une déclaration d'incompatibilité déjà prononcée par la Cour d'appel¹⁹ à propos de la section 185(4) du *Housing Act 1996*. La *High Court*, qui devait examiner cette disposition, a adopté la même position que la Cour d'appel dans l'affaire *Morris*. Elle a considéré que le fait de refuser de traiter la demande d'aide au logement d'un individu en priorité, au motif que sa femme enceinte n'était elle-même pas éligible à cette aide, car elle était étrangère, était contraire à l'article 14 CEDH. Le Ministère des Communautés et du Gouvernement Local examine les solutions envisageables pour corriger cette incompatibilité.

Dans la seconde décision, la *High Court*²⁰ a examiné les procédures de contrôle des mariages blancs auxquels les individus, faisant l'objet de mesures d'immigration, doivent se soumettre avant de se marier au Royaume-Uni. Elle a jugé que, hormis pour les affaires concernant des immigrants illégaux, la section 19(3) de l'*Asylum and Immigration (Treatment*

¹⁶ A ce propos, cf. *Joint Committee on Human Rights, Equality Bill*, 16th Report, 31 March 2005, HL 98, HC 497 § 19.

¹⁷ Cf. *infra*

¹⁸ *R (Gabaj) v First Secretary of State, High Court*, 28 mars 2006 (non publiée).

¹⁹ *Westminster City Council & Another v. Morris* [2005] EWCA Civ 1184.

²⁰ *R (on the application of Baiji and others) v. Secretary of State for the Home Department and another* [2006] EWHC 823, [2006] EWHC 1454.

of Claimants, etc.) Act 2004 était contraire aux articles 12 et 14 CEDH car elle instituait une discrimination sur le fondement de la nationalité et de la religion. Le Ministère de l'Intérieur a cependant fait appel de ce jugement.

2) Les interprétations conformes

Dans la décision *Hammond*²¹, la Chambre des Lords a été saisie d'une disposition du *Criminal Justice Act 2003* permettant au Ministre de l'Intérieur de demander à la *High Court* de se prononcer sur la date à laquelle un prisonnier, condamné à perpétuité, peut demander sa libération anticipée. Afin de satisfaire aux exigences de l'article 6 CEDH, le paragraphe 11(1) de l'annexe 22 du *Criminal Justice Act 2003*, qui prévoit que cette procédure est examinée par un seul juge de la *High Court* sans audience orale, a été interprété à la lumière d'une disposition implicite permettant justement une audience orale.

La *High Court*²² a, par ailleurs, interprété la section 10 du *Defamation Act* de 1952 qui interdit aux candidats à certaines élections de se prévaloir d'un « *qualified privilege* » afin de se décharger de leur responsabilité après la publication de propos diffamatoires au motif que ces propos sont liés à une question en cause lors de l'élection. En l'espèce, les propos diffamatoires, prononcés par l'un des deux candidats rivaux lors d'une élection locale, auraient pu bénéficier d'un privilège s'ils n'avaient pas été prononcés lors de la campagne électorale ou s'ils avaient été prononcés par une autre personne qu'un des candidats. La *High Court* a cependant interprété le *Defamation Act* conformément à l'article 10 CEDH afin de préserver la liberté d'expression du candidat qui n'a donc pas été condamné pour diffamation.

3) La garantie des droits et libertés par la Chambre des Lords

Au cours de la période étudiée, la Chambre des Lords a notamment refusé de sanctionner une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle à propos du versement de pensions alimentaires, d'une part, et les limitations imposées à la liberté de manifestation des convictions religieuses dans le domaine de l'éducation, d'autre part. En revanche, elle a accepté de garantir le droit à certaines prestations sociales sur le fondement de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants.

Dans la décision *M v. Secretary of State for Work and Pensions*²³, la requérante, une femme divorcée vivant, depuis, une relation homosexuelle, contestait le montant de la pension alimentaire à sa charge qui était plus élevé qu'elle ne l'aurait été si elle avait vécu dans une relation de concubinage ou de mariage hétérosexuelle. Selon elle, cette différence de montant constituait une discrimination dans l'exercice de son droit au respect de la vie privée et de son droit de propriété et portait donc atteinte aux articles 8, 14 CEDH et 1^{er} du Premier protocole. Sa demande a été rejetée car la loi en cause n'avait qu'un lien très ténu avec le droit au respect de la vie familiale et car l'article 1^{er} du Premier protocole, qui ne concerne pas la réglementation des droits entre personnes privées, n'était pas non plus engagé. En outre, la réglementation applicable à la requérante, qui a d'ailleurs été modifiée avec l'adoption du *Civil Partnership Act 2005*, entraine, selon les Lords, dans la marge d'appréciation du Royaume-Uni.

²¹ *R (on the application of Hammond) v. Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 69, [2005] 3 WLR 1229.

²² *Culnane v. Morris* [2005] EWHC 2438, [2006] 2 All E.R. 149.

²³ *M v. Secretary of State for Work and Pensions* [2006] UKHL 11, [2006] 2 WLR 637. A ce propos, cf. N. J. Wikeley, « Same Sex Couples, Family Life and Child Support », *LQR*, 2006, vol. 122, pp. 542-547.

La Chambre des Lords²⁴ a, par la suite, examiné le recours en *judicial review* d'une élève de confession musulmane exclue de son établissement après être venue à l'école vêtue d'une « *jilbab* » (tenue qui ne dévoilait que son visage). Si la Cour d'appel²⁵ a admis les arguments de la requérante, qui avançait que l'accès à l'école lui avait été illégalement refusé en méconnaissance de son droit à l'éducation et à la liberté de religion, la Chambre des Lords a jugé que l'école n'avait pas porté atteinte à l'article 9 CEDH en se fondant, notamment, sur les arrêts de la CourEDH *Sahin*²⁶ et de la ComEDH *Karaduman*²⁷. En effet, cette disposition n'autorise pas les individus à manifester leur religion à n'importe quel moment et dans n'importe quelles circonstances et la requérante avait volontairement accepté que cette liberté soit limitée en s'inscrivant dans cet établissement. D'ailleurs, le règlement intérieur de l'école permettait le port du foulard islamique et ne limitait donc pas de façon absolue toute forme de manifestation d'appartenance religieuse. L'article 2 du Premier protocole n'était, selon la Haute juridiction, pas non plus méconnu car il ne reconnaît pas un droit d'être scolarisé dans une école en particulier. L'absence de scolarisation était due à la mauvaise volonté de la requérante qui aurait pu aller dans un autre établissement autorisant le port de la tenue concernée. La solution, adoptée par la Chambre des Lords, est donc conforme à l'approche de la Cour de Strasbourg qui admet certaines limitations au droit de manifester une religion à travers la réglementation du port des symboles religieux.

Par ailleurs, la Chambre des Lords²⁸ a jugé que le fait de refuser à des demandeurs d'asile un soutien matériel et financier à cause de leur demande tardive²⁹ constituait une violation de l'article 3 CEDH lorsque, sans cette aide, les demandeurs d'asile sont obligés de dormir dans la rue sans moyen de subsistance ou d'hygiène, ce qui était le cas en l'espèce. Dans de telles circonstances, le refus d'accorder l'allocation a dépassé le seuil de gravité nécessaire pour pouvoir engager l'article 3 CEDH et constitue un traitement inhumain et dégradant. La Chambre des Lords est donc allée au-delà de la garantie accordée par la CourEDH, qui a admis, tout en la déclarant irrecevable (le préjudice n'atteignait pas le niveau minimum de gravité exigé par l'article 3 CEDH), que le montant très insuffisant de prestations sociales peut, en principe, soulever une question au titre de l'article 3 CEDH³⁰.

B. La protection législative des droits et libertés

Si l'*Equality Act* a contribué à renforcer la garantie des droits et libertés en instaurant une Commission parlementaire pour les droits de l'homme, les dispositifs législatifs de lutte contre le terrorisme et la loi instituant une carte d'identité au Royaume-Uni ont, en revanche, limité l'étendue de la protection de certains droits et libertés.

1) Les dispositifs législatifs de lutte contre le terrorisme

²⁴ *R (Begum) v. Denbigh High School* [2006] UKHL 15.

²⁵ *R (Begum) v. Headteacher and Governor of Denbigh High School* [2005] EWCA Civ. 199.

²⁶ CourEDH, *Leyla Sahin c. Turquie*, 29 juin 2004, Req. n° 44774/98 (la CourEDH considère que l'interdiction du port du foulard islamique à l'université ne méconnaît pas l'article 9 CEDH).

²⁷ ComEDH, *Karaduman c. Turquie*, 3 mai 1993, D.R., 74, p. 93 (la ComEDH admet le refus de délivrance de certificat d'examen en l'absence de photo d'identité sans foulard et déclare la requête irrecevable).

²⁸ *R (Adam) v. Secretary of State for the Home Department et R (Limbuela) v. Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66.

²⁹ En effet, la section 55 du *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002* prévoit que les demandeurs d'asile qui n'auront pas fait leur demande « dès que cela est raisonnablement possible » lors de leur arrivée au Royaume-Uni ne pourront bénéficier de cette aide, à condition de ne pas méconnaître leurs droits conventionnels.

³⁰ CourEDH, *Larioshina c. Russie*, 23 avril 2002, Req. n° 56869/00.

La question de la conciliation entre les exigences de prévention et de répression du terrorisme et la protection des droits et libertés a été soulevé tant au niveau parlementaire qu'au niveau juridictionnel. Les attentats survenus à Londres au mois de juillet 2005 ont, d'une part, conduit le Gouvernement travailliste à proposer le *Terrorism Act 2006* dont certaines dispositions ont été critiquées lors des débats parlementaires en raison des restrictions qu'elles imposaient à certains droits et libertés. Cette question a, d'autre part, été examinée, au niveau juridictionnel, à propos du *Prevention of Terrorism Act 2005 (PTA)*, qui a été adopté pour corriger l'incompatibilité de l'*Anti-terrorism Crime and Security Act 2001* dénoncée par la Chambre des Lords au mois de décembre 2004³¹.

a) *Le Terrorism Act 2006*

Le *Terrorism Act 2006* consacre de nouveaux crimes destinés à renforcer les mesures de lutte contre le terrorisme. Cette loi condamne, dans sa première partie, les crimes d'encouragement et de glorification du terrorisme, de diffusion de publications terroristes et de préparation d'actes terroristes. Elle pénalise également le fait de dispenser ou de recevoir un entraînement en vue de commettre des actes terroristes ou le simple fait d'être présent en un lieu où se déroulent de tels entraînements. Lors de l'examen du projet de loi, la Commission parlementaire mixte pour les droits de l'homme a critiqué la rédaction trop vague des crimes d'encouragement au terrorisme³² et de diffusion de publications terroristes qui ne semblent pas satisfaire les exigences de l'article 10(2) CEDH³³. De même, le crime constitué par la simple présence sur un lieu d'entraînement pour des activités terroristes porte atteinte, selon la Commission, aux articles 10 et 11 CEDH en raison de sa formulation trop large³⁴.

Cela étant, c'est surtout l'extension de la durée de détention des personnes suspectées de terrorisme qui a posé problème. Cette disposition, proposée le 9 novembre 2005 par le biais d'un amendement gouvernemental, prévoyait qu'une personne arrêtée pour être impliquée dans la préparation d'un crime terroriste pouvait être détenue sans accusation pendant 90 jours. Cet amendement a été à l'origine d'un débat parlementaire particulièrement difficile pour le Gouvernement de Tony Blair qui a été, pour la première fois, mis en échec devant la Chambre des Communes, y compris par les membres de sa majorité. Une telle disposition aurait, en effet, constitué une augmentation drastique de la durée de détention sans accusation autorisée par le *Terrorism Act 2005* qui prévoyait, pour sa part, une durée de 14 jours. D'ailleurs, la Commission parlementaire mixte pour les droits de l'homme a considéré qu'une détention de 90 jours était une mesure affectant de façon disproportionnée l'article 5 CEDH à cause de l'insuffisance des garanties procédurales qui l'accompagnent³⁵. La Chambre des Communes a donc rejeté cet amendement et a préféré porter la durée de détention à 28 jours. En définitive, la section 23 du *Terrorism Act 2005* autorise la détention de terroristes suspects sans accusation jusqu'à 28 jours à condition que la détention au-delà de 14 jours soit autorisée par un juge de la *High Court* ou de la *High Court of Justiciary*.

b) *Le contentieux lié au Prevention of Terrorism Act 2005*

³¹ *A and others v. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 56.

³² *Joint Committee on Human Rights, Counter-Terrorism Policy and Human Rights : Terrorism Bill and related matters*, Third Report, 5 December 2005, HL 75-I, HC 561-I, §§ 18-41.

³³ *Ibid.*, §§ 42-49

³⁴ *Ibid.*, §§ 50-63.

³⁵ *Ibid.*, § 87.

Le *PTA* a mis en place un système d'ordonnances de contrôle qui sont prises par le Ministre de l'Intérieur après une autorisation juridictionnelle préalable à l'encontre d'individus, nationaux ou étrangers, suspectés de terrorisme et qui imposent diverses restrictions à l'exercice des libertés des personnes qui y sont soumises³⁶. La *High Court* a contrôlé, dans deux affaires, la conformité de plusieurs ordonnances de contrôle au regard des exigences conventionnelles. Dans la première décision datant du 12 avril 2006³⁷, la *High Court* a examiné la plainte d'un requérant qui avait fait l'objet d'une ordonnance de contrôle lui interdisant, notamment, de quitter le Royaume-Uni. Elle a jugé que la procédure de contrôle juridictionnel des ordonnances de contrôle, prévue par la section 3 du *PTA*, était contraire à l'article 6(1) CEDH car elle ne permettait pas une audience équitable étant donné que le contrôle juridictionnel n'était pas suffisamment approfondi. Il pouvait, en effet, être exercé sur le fondement de preuves non communiquées à l'intéressé et en l'absence de représentation légale. Cependant, si la procédure de contrôle juridictionnel prévue par le *PTA* a été déclarée incompatible avec la CEDH, la *High Court* a jugé que la décision du Ministre d'avoir recours à une ordonnance de contrôle n'était pas abusive et a donc maintenu cette ordonnance.

Dans la deuxième décision du 28 juin 2006, la *High Court*³⁸ a annulé des ordonnances de contrôle non dérogatoires qui imposaient une assignation à résidence. La *High Court* a jugé, appliquant les principes issus de l'arrêt *Guzzardi c. Italie*³⁹, que les ordonnances de contrôle en cause portaient atteinte à l'article 5 CEDH car elles exigeaient des requérants une assignation à domicile de 18 h par jour dans un petit appartement, ce qui allait au-delà d'une simple restriction de la liberté de circulation, mais constituait une véritable privation de liberté. Ces ordonnances auraient dû nécessiter une dérogation à l'article 5 CEDH.

Ces deux décisions démontrent que la procédure de déclaration d'incompatibilité prévue par le *HRA* ne garantit pas que la réponse à une déclaration d'incompatibilité, en l'espèce le *PTA*, sera elle-même compatible avec la CEDH.

2) *L'Identity Card Act 2006*

L'*Identity Card Act* met en place un système de pièces d'identité biométriques pour tout individu âgé d'au moins 16 ans résidant au Royaume-Uni depuis plus de trois mois⁴⁰. Cette carte, dotée d'une puce électronique, est susceptible de contenir de nombreuses informations personnelles et des identifiants biométriques tels que les empreintes digitales ou celles de l'iris de l'œil. L'ensemble de ces informations sera stocké dans une base de données instaurée par la loi, le Registre National d'identité, qui est sous la responsabilité du Ministre de l'Intérieur. La Commission parlementaire mixte pour les droits de l'homme⁴¹ a mis en lumière les contrariétés que certaines dispositions de la loi pouvaient soulever avec les articles 8 et 14 CEDH. Bien que la carte d'identité ne contienne aucune information médicale ou fiscale, l'importance des informations personnelles pouvant être enregistrées et le fait que cette carte soit obligatoire pour certains groupes de personnes désignés par une ordonnance du Ministre de l'Intérieur sont susceptibles de porter atteinte aux articles 8 et 14 CEDH. Par ailleurs, le Registre tenu par le Ministère de l'Intérieur sera partagé avec des organes publics

³⁶ A propos des ordonnances de contrôle, cf. notre contribution, « Droit constitutionnel étranger : L'actualité constitutionnelle dans les pays de common Law et de droit mixte ; Royaume-Uni », *Chroniques, cette Revue*, n°66, 2006 p. 406.

³⁷ *Secretary of State v. MB* [2006] EWHC 1000 (Admin).

³⁸ *Secretary of State for the Home Department v. JJ ; KK ; GG ; HH ; NN ; LL* [2006] EWHC 1623.

³⁹ CourEDH, *Guzzardi c. Italie*, 6 novembre 1980, Série A, n° 39.

⁴⁰ Les informations biométriques des ressortissants étrangers seront enregistrées en 2008 et l'émission des premières cartes pour les ressortissants britanniques aura lieu en 2009.

⁴¹ *Joint Committee on Human Rights, Identity Cards Bill*, 5th Report, 2 February 2005, HL 35 HC 283.

ou privés accrédités pour effectuer des vérifications d'identité, mais le manque de garantie entourant la diffusion de ses informations conduit la Commission parlementaire à dénoncer une contrariété avec le droit au respect de la vie privée.

III. L'EQUILIBRE DE LA CONSTITUTION DU ROYAUME-UNI

Dans la décision *Jackson*, la Chambre des Lords a été saisie de la validité du *Hunting Act 2004*, loi interdisant la chasse à courre adoptée selon la procédure prévue par les *Parliament Act de 1911 et 1949* qui permet à une loi d'entrer en vigueur bien qu'elle n'ait pas été adoptée par la Chambre des Lords. Cette affaire a donné l'occasion aux Lords de se prononcer sur la portée du principe de souveraineté parlementaire. En l'espèce, les requérants ont contesté la validité du *Hunting Act 2004* en se fondant sur le fait que le *Parliament Act 1949* était, lui aussi, invalide. Les requérants estimaient, d'une part, que la loi de 1949 était une législation déléguée car elle avait été adoptée selon la procédure de la loi de 1911. Le *Parliament Act 1949* était, d'après eux, invalide car, en tant que législation déléguée, il ne pouvait pas modifier l'étendue de la loi sur le fondement de laquelle il avait été pris, à savoir le *Parliament Act 1911*. L'invalidité de la loi de 1949 était, d'autre part, due au fait que le *Parliament Act 1911* ne permettait pas que d'autres lois soient adoptées suivant les procédures qu'il prévoyait dans le but de modifier ces mêmes procédures, ce que faisait justement le *Parliament Act 1949*. Les deux arguments ont été rejetés. Les Lords ont, en effet, considéré que les lois adoptées sur le fondement de la loi de 1911 n'étaient pas des législations déléguées mais bien des « lois » selon les termes de la section 2 du *Parliament Act 1911*. De plus, la Chambre des Lords a précisé que le *Parliament Act 1911* permet, selon son article 2, à « n'importe » quel projet de loi de devenir une loi sans l'approbation des Lords, ce qui peut inclure les lois amendant certains aspects de la loi de 1911. La Chambre des Lords a donc jugé à l'unanimité des 9 membres statuant dans cette affaire, que le *Parliament Act 1949* et, par conséquent, le *Hunting Act 2004* étaient bien valides.

Cette décision présente un intérêt particulier car la Chambre des Lords a accepté d'examiner cette question traitant de la validité d'une loi alors même que l'article 9 du *Bill of Rights 1689* interdit aux Cours de mettre en cause les procédures devant le Parlement. En effet, dans cette affaire, les Lords ont justifié leur compétence en expliquant qu'ils s'engageaient non pas dans une procédure de contrôle des lois, mais dans un processus d'interprétation législative, à savoir si le *Parliament Act 1949* était bien valide au regard des termes de la loi de 1911. Selon les Lords, ce procédé était légitime car ils n'intervenaient pas dans le travail interne au Parlement, mais examinaient si la loi de 1949 et le *Hunting Act de 2004* étaient du droit en vigueur.

Par ailleurs, plusieurs opinions ont laissé entendre qu'un nouvel équilibre s'était établi entre le principe de souveraineté parlementaire et la *rule of law*, les deux fondements de la Constitution britannique. En effet, Lord Steyn considère que, bien qu'il soit toujours « le principe général de [la] Constitution » britannique, le principe de souveraineté parlementaire présenté par A. V. Dicey est désormais « dépassé dans le Royaume-Uni moderne »⁴². Il n'est, selon lui, pas impensable que « certaines circonstances permettent aux Cours de qualifier un principe établi sur une hypothèse de constitutionalisme différente »⁴³. Lord Hope considère, pour sa part, que « le principe de souveraineté parlementaire n'est plus, s'il l'a jamais été, absolu ». Selon lui, « la *rule of law*, mise en œuvre par les Cours, est le facteur ultime de contrôle sur lequel [la] Constitution est fondée ». Par ailleurs, Lord Steyn et Lady Hale⁴⁴ suggèrent que, dans des circonstances exceptionnelles, une loi qui affecterait le principe de

⁴² *R (Jackson) v. Attorney-General* [2005] UKHL 56, [2005] 3 WLR 733, § 102.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ En ce sens, cf. *R (Jackson) v. Attorney-General*, *op. cit.*, § 102 et § 159.

rule of law en abolissant la procédure de *judicial review* ou les droits des individus pourrait être contrôlée par les Cours.

Il apparaît alors que le principe de souveraineté parlementaire doit désormais être envisagé selon une « nouvelle hypothèse constitutionnelle »⁴⁵, marquée par un rééquilibrage des fondements de la Constitution britannique en faveur du principe de *rule of law*.

⁴⁵ A ce sujet, cf. J. Jowell, « Parliament Sovereignty under the new Constitutional hypothesis », *PL*, 2006, pp. 562-580.