



Confluence des droits_La revue

Revue de l'UMR DICE 7318 Droits International, Comparé et Européen
07 | 2020

La lutte contre le coronavirus et les droits et libertés au Royaume-Uni.

La démocratie britannique face à l'urgence sanitaire

Aurélie Duffy-Meunier

Edition électronique

URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1260>

ISSN : 2681-8302

Editeur

Confluence des droits_La revue

UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE)

Espace René Cassin

3, avenue Robert Schuman

13628 Aix-en-Provence

France

contact@confluencedesdroits-larevue.com

Référence électronique

Aurélie Duffy-Meunier, « La lutte contre le coronavirus et les droits et libertés au Royaume-Uni. La démocratie britannique face à l'urgence sanitaire », *Confluence des droits_La revue* [En ligne], 07 | 2020, mis en ligne le 24 juillet 2020. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1260>

La lutte contre le coronavirus et les droits et libertés au Royaume-Uni.

La démocratie britannique face à l'urgence sanitaire

Aurélie Duffy-Meunier

Professeur de droit public, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France

La lutte contre le coronavirus au Royaume-Uni a, dans un premier temps, été caractérisée par une approche libérale. Le Premier ministre Boris Johnson a d'abord prôné l'immunité collective pour lutter contre la pandémie, misant peut-être sur une forme d'exceptionnalisme des îles britanniques en la matière. Le développement de la pandémie a sonné le glas de cette stratégie opposée à des mesures contraignantes pour les individus ainsi que les entreprises. Ce revirement, qui fait suite à une annonce de l'*Imperial College of Medicine* – aux termes de laquelle la poursuite de la politique d'immunité collective conduirait à 250 000 décès au Royaume-Uni¹ –, a été annoncée par le Premier ministre le 23 mars 2020. Le Royaume-Uni a adopté des dispositions comparables à celles de nombreux pays : confinement, fermeture des commerces non essentiels, interdiction des rassemblements de plus de deux personnes, fermeture des lieux de cultes... La teneur de son discours révèle néanmoins un changement d'approche du dirigeant britannique, qui est passé du laisser-faire à des valeurs plus collectives, voire sociales. Ce n'est pas aux individus qu'il renvoie, le 23 mars, mais à « un énorme effort national » pour arrêter « ensemble » le développement du virus. Le contexte a enfin conduit le Premier ministre à « exhorter [les Britanniques], en ce moment d'urgence nationale, à rester chez eux, à protéger le Service public de santé et à sauver des vies »². Cette prise en compte de la collectivité et de la nécessité de protéger le Service public de santé britannique (*National Health Service*, NHS) a ainsi conduit le Premier ministre à donner « aux britanniques une instruction très simple : vous devez rester chez vous ».

Le dispositif de lutte contre le coronavirus est entré en vigueur le 26 mars 2020. Il est composé de plusieurs textes. D'abord, une mesure législative, le *Coronavirus Act 2020*, dont l'objet est de « permettre au Gouvernement de répondre à une situation d'urgence et de gérer les effets d'une pandémie de covid-19. [...] Le projet contient des dispositions temporaires destinées à modifier les dispositions législatives existantes ou à introduire de nouveaux pouvoirs législatifs destinés à atténuer leurs effets »³. Cette loi de 348 pages contient, nous le verrons, un panel de mesures qui ne portent pas à proprement parler sur le confinement (*lock down*). Il s'agit notamment de mesures relatives au service public de santé, à l'éducation, à la justice, aux indemnités en cas d'arrêt maladie ainsi qu'au report des échéances électorales. Ce texte a été adopté par la voie d'une procédure d'urgence (*fast track*), dans un contexte marqué par les élections primaires du parti travailliste et par la victoire, le 4 avril de son nouveau leader, Keir Starmer, ce qui soulève la question de la faiblesse du contrôle parlementaire sur les dispositifs de lutte contre le coronavirus⁴.

¹ [Imperial College COVID-19 Response Team](#), 16 mars 2020.

² Prime minister, [Address to the nation on coronavirus](#), 23 mars 2020.

³ [Coronavirus Bill, Explanatory Notes](#), p. 10.

⁴ UK Parliament's Human Rights Joint Committee, [The Government's response to COVID-19: human rights implications. Inquiry](#); Health and Social Committee, [Management of the Coronavirus Outbreak - Inquiry et Delivering Core NHS and Care Services during the Pandemic and Beyond Inquiry](#); Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, [Ninth Report of Session 2019-21, HL Paper 42](#), 23 mars 2020.

Les textes qui mettent en place le confinement ne sont pas contenus dans le *Coronavirus Act 2020*, mais dans des *Statutory Instruments*, des législations déléguées prises dans le cadre d'un dispositif d'urgence⁵. Ces réglementations ont été adoptées sur le fondement d'une loi qui existait depuis 1984, le *Public Health (Control of Disease) Act 1984* et dont certaines dispositions ont été modifiées en 2008, au moment de l'épidémie de SRAS, par le *Health and Social Care Act 2008*. Ces mesures d'urgence – qui ont été prises, pour l'Angleterre, par le *Secretary of State for Health and Social Care*, Matt Hancock –, n'ont été approuvées par le Parlement qu'*a posteriori*⁶. La première réglementation imposant le confinement, la *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020 (SI 350)*, date du 26 mars. Elle a été modifiée à trois reprises⁷ afin, notamment, d'engager les phases de déconfinement.

Cette crise sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale a réussi à reléguer au second plan les négociations relatives au *Brexit*. Chose rare, la Reine est intervenue dans une allocution télévisée au début du confinement, rappelant le premier discours qu'elle avait prononcé enfant, avec sa sœur en 1940, au début de la Seconde Guerre Mondiale. Son allocution du 6 avril 2020, regardée par 24 millions de Britanniques, contient des références à des valeurs communes et non individuelles. Insistant sur le « rôle central » du personnel de santé et du Service national de santé (NHS), sur l'importance de rester « unis » et « résilients », elle a appelé la nation à se joindre à elle dans « un esprit national » et dans un « effort commun avec le monde »⁸. En France, le 16 mars, le Président de la République soulignait également l'importance de l'« union nationale » et appelait à se hisser « collectivement et individuellement à la hauteur du moment »⁹. Après son retour d'hospitalisation, les interventions de Boris Johnson sont apparues bien plus centrées sur le « collectif » et sur l'importance du Service national de santé dans la résolution d'une telle crise qu'elles ne l'avaient été auparavant. Il évoque l'« esprit de communauté », la « détermination collective nationale », le fait que « nous avons jusqu'à présent fait collectivement bouclier pour protéger notre Service National de Santé », la nécessité « du consensus le plus important à travers les entreprises, les industries, à travers toutes les parties de notre Royaume-Uni, à travers les lignes des partis » pour battre le virus « ensemble »¹⁰. Est-ce à dire que la crise du coronavirus ferait émerger un esprit moins individualiste et plus collectif, proche de ce qui correspond en France à l'intérêt général ? Il est sans doute encore trop tôt pour l'affirmer avec certitude, mais quelques éléments, sur lesquels nous reviendrons, pourraient le laisser croire.

Le contenu des mesures adoptées ressemble à celles que la France a connues jusqu'au déconfinement : confinement à domicile, fermeture des commerces, des entreprises et des lieux de culte, interdiction des rassemblements ainsi que des mesures de contrainte ou des amendes en cas de non-respect de ces obligations. Ces restrictions, les plus importantes aux libertés en temps de paix, affectent les même

⁵ Ces textes sont des actes pris par le gouvernement. Le contrôle juridictionnel exercé sur les législations déléguées se limite à examiner leur conformité par rapport à la loi d'habilitation.

⁶ Sections 45C(1), (3)(c), (4)(d), 45F(2) et 45P du *Public Health (Control of Disease) Act 1984*.

⁷ *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) (Amendment) Regulations 2020 (SI 447)* du 23 avril 2020 ; *The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) (Amendment) (No. 2) Regulations 2020 (No.500)* du 13 mai 2020 et le *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) (Amendment) (No. 3) Regulations 2020*, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2020. Nous verrons que les régions ont eu recours à des textes similaires, *infra*. § I.B.

⁸ The [Queen's message](#), 6 avril 2020.

⁹ E. Macron, [Adresse aux français](#), 16 mars 2020.

¹⁰ Prime minister, [Statement in Downing Street: 27 April 2020](#).

droits et libertés que dans d'autres pays. Tous les droits et libertés prévus par le texte de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) – à laquelle le Royaume-Uni, comme la France, a choisi de ne pas déroger en utilisant l'article 15 CEDH – semblent concernés. Les droits au respect des biens, à l'instruction et à des élections libres prévus par le premier Protocole à la CEDH, qui est incorporé en droit britannique, sont également concernés. Contrairement à la très grande majorité des États¹¹, ces droits ne sont pas protégés, au Royaume-Uni, par une Constitution codifiée, mais par une Constitution coutumière formée de lois – telles que la *Magna Carta 1215*, le *Bill of Rights 1689*, les *Parliaments Act* de 1911 et de 1949, le *European Communities Act 1972* qui sera abrogé lorsque la phase transitoire du *Brexit* sera écoulée, le *Human Rights Act 1998* (HRA), les lois de dévolution relatives aux régions écossaise, galloise et nord-irlandaise de 1998¹² et, plus récemment le *Constitutional Reform Act 2005* –, de décisions de justice telles que les affaires des *Prohibitions* de 1607¹³ et des *Proclamations*¹⁴ rendues par le juge Coke au XVII^{ème} siècle ainsi que des pratiques, appelées conventions de la Constitution, telles que la désignation du Premier ministre par la Reine après les élections législatives. La protection des droits et libertés est assurée, dans ce cadre constitutionnel coutumier, par le HRA qui incorpore le droit de la CEDH, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans le champ d'application du droit de l'Union européenne et, en dehors du droit européen, par des lois sectorielles, telles que l'*Equality Act 2010* ou le *Data protection Act 1998* réformé en 2018, ainsi que des décisions de justice qui protègent les droits et libertés grâce à la *common law*¹⁵.

Les mesures de lutte contre le coronavirus s'inscrivent donc dans ce cadre constitutionnel unique. N'ayant pas de Constitution rigide, supérieure aux lois ordinaires, le Royaume-Uni ne dispose pas d'un système de contrôle de constitutionnalité des lois à l'européenne ou à l'américaine susceptible d'intervenir *a priori* ou *a posteriori*. Ce particularisme s'explique par le principe de souveraineté du Parlement, l'un des deux fondements du constitutionnalisme britannique aux côtés du principe de prééminence du droit : la *Rule of Law*¹⁶. La souveraineté du Parlement interdit, en principe, tout contrôle juridictionnel qui priverait une loi d'effet. Un tel contrôle n'est pour le moment permis que dans le contentieux du droit de l'Union européenne, où les lois peuvent être écartées dans le cadre d'un litige¹⁷. Un contrôle de la loi plus faible (*weak form of judicial review*) existe aussi dans le cadre du droit de la CEDH. Le HRA confère ainsi aux juges le pouvoir de prononcer une « déclaration d'incompatibilité », qui ne prive pas la loi d'effet¹⁸.

Malgré ces spécificités, les problématiques soulevées par les mesures de lutte contre la pandémie au Royaume-Uni sont proches de celles rencontrées dans d'autres pays et soulèvent des questions

¹¹ À l'exception de la Nouvelle-Zélande et d'Israël.

¹² *Scotland Act 1998*, *Northern-Ireland Act 1998*, *Government of Wales Act* de 1998 et de 2006 et *Wales Act 2017*.

¹³ [1607] EWHC KB J23.

¹⁴ [1610] EWHC KB J22.

¹⁵ À propos de la protection des droits et libertés au Royaume-Uni, qu'il nous soit permis de renvoyer à A. Duffy, *La protection des droits et libertés au Royaume-Uni. Recherche sur le Human Right Act 1998 et les mutations du droit constitutionnel britannique face aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme*, LGDJ, Paris, 2007, 636 p.

¹⁶ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Roger E. Michener, 1915, réédition Liberty Fund, Indianapolis, 1982.

¹⁷ *Regina v. Secretary of State for Transport (Respondent) ex parte Factortame Limited and others (Appellants)* [1990] UKHL 7.

¹⁸ Section 4 du HRA.

comparables. Dans de nombreux pays, la remise en cause de l'État de droit par les mesures de lutte contre le coronavirus a été évoquée. Au Royaume-Uni, c'est la question de la fragilisation du principe de *Rule of Law* qui s'est posée¹⁹. Ce principe, que l'on peut traduire par l'expression « prééminence du droit », doit être distingué de la notion d'État de droit. Il ne suppose pas une primauté de la Constitution sur les lois, tout simplement parce que cette idée est rendue impossible par le principe de souveraineté du Parlement. La *Rule of Law* désigne, pour reprendre Dicey et la jurisprudence qui a recours à cette notion²⁰, trois idées. D'abord, le principe de légalité et l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif. Ensuite, le principe d'égalité devant le droit et plus particulièrement devant la loi. Enfin, l'idée d'une protection judiciaire des droits et libertés, assurée par les recours de *common law* ainsi qu'une idée corolaire, celle d'une Constitution prétorienne, une « *Judge-made Constitution* »²¹. En ce sens, la *Rule of Law* et le principe de souveraineté du Parlement peuvent être compris, dans ce pays de *common law*, comme la prééminence du droit des juges qui s'est au fil du temps soumise à la souveraineté du Parlement.

À l'instar de la France, la crise sanitaire a soulevé des questions constitutionnelles importantes, tant au niveau des équilibres institutionnels qu'en ce qui concerne le droit constitutionnel substantiel et les droits fondamentaux. Ces problématiques portent sur les contours de l'état d'urgence en matière sanitaire et sur les atteintes aux droits et libertés qui en résultent. Comme dans le champ de la lutte contre le terrorisme, les dispositifs de lutte contre le coronavirus instaurent un état d'exception qui affecte les droits fondamentaux et bouleverse les équilibres institutionnels aux niveaux central et local, donnant à réfléchir au contrôle politique et juridictionnel sur ces mesures. L'ampleur de ces questionnements soulève le problème de la mise en cause, par ces mesures, de la démocratie et du constitutionnalisme britannique. Les dispositifs instaurés contribuent ainsi à une érosion des principes de *Rule of Law* et de souveraineté du Parlement, qui transparaît au niveau des instruments juridiques de lutte contre le coronavirus (I) et du contrôle juridictionnel des restrictions aux droits et libertés (II).

I. Les instruments juridiques de lutte contre le coronavirus

Les mesures d'urgence prises pour lutter contre la pandémie ont été adoptées sur la base de différents fondements : des lois, des législations déléguées (*Regulations*), ainsi que des recommandations, instructions et directives ministérielles. Ces mesures diffèrent selon la région concernée, Angleterre, Pays de Galles, Écosse ou Irlande du Nord. La nature de ces mesures, qui peuvent relever du droit « dur » ou du droit « souple », leur diversité au niveau national et régional et les procédures aux termes desquelles elles ont été prises remettent en cause, comme dans d'autres démocraties, l'équilibre des pouvoirs. La remise en cause de la séparation des pouvoirs par les mesures d'urgence se traduit par un déséquilibre au profit du Gouvernement et au détriment du Parlement (A) ainsi que par une insécurité juridique liée à la nature et à la diversité des dispositifs aux niveaux national et régional (B).

¹⁹ Cf. notamment R. Cormacain, *Coronavirus Bill: A Rule of Law Analysis (Supplementary Report – House of Lords)*, Bingham Centre for the Rule of Law, 25 mars 2020 ; Lord Sandhurst, A. Speaight, « [Pardonable in the heat of crisis – But we must urgently return to the rule of law](#) », *Society of Conservative Lawyers*, 4 avril 2020.

²⁰ Cf. notamment et récemment, *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)* [2017] UKSC 5.

²¹ A.V. DICEY, *op.cit.*, p. 175.

A) Des mesures d'urgence affaiblissant le contrôle parlementaire

1. Des mesures caractérisées par une prééminence de l'exécutif

Les mesures de lutte contre la covid-19 ont été prises sur le fondement de textes *ad hoc* et du droit existant. La procédure empruntée pour adopter le *Coronavirus Act 2020*, un dispositif *ad hoc*, et la procédure d'urgence²² utilisées pour adopter les réglementations (*Regulations*) relatives au confinement paraissent encore plus dérogatoires au droit commun que les législations et mesures exécutives de lutte contre le terrorisme en raison d'un contrôle parlementaire encore plus affaibli²³. Elles rappellent la procédure suivie en France pour l'adoption de la loi ordinaire et la procédure, critiquable du point de vue de sa constitutionnalité, suivie pour l'adoption de la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19²⁴. La faiblesse de ce contrôle politique est compensée par le recours systématique à des clauses d'extinction (*sunset clauses*) que l'on retrouve également dans le champ de la lutte contre le terrorisme. Des réglementations ont également été prises sur la base d'un dispositif législatif existant : le *Public Health (Control of Disease) Act 1984*. Dès le 10 février, une réglementation – *Health Protection (Coronavirus) Regulations 2020* –, qui concerne les personnes déjà infectées et qui permet de prendre des mesures de quarantaine, d'isolement voire de détention par les forces de police, a été adoptée sur le fondement de la loi de 1984. Une autre réglementation – *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020* –, a été prise le 26 mars 2020 sur le même fondement²⁵. Ce texte fondamental, qui a été révisé le 22 avril, le 13 mai, puis le 1^{er} juin²⁶, pose le cadre du confinement.

Les *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020* imposent, pour l'Angleterre²⁷, la fermeture de certains commerces et entreprises ainsi que des restrictions telles que l'obligation de recourir à la vente à emporter (réglementations 4 et 5), l'interdiction pour « une personne de quitter son domicile sans excuse raisonnable » (réglementation 6)²⁸, l'obligation de limiter les rassemblements de plus de deux personnes (réglementation 7)²⁹. Le non-respect de ces mesures est

²² Il s'agit de la section 45R du *Public Health (Control of Disease) Act 1984*.

²³ C. Walker et A. Blick, « [Coronavirus Legislative Responses in the UK: Regression to Panic and Disdain of Constitutionalism](#) », *Just Security's Assessing Emergency Powers During #COVID-19 series*, 12 mai 2020.

²⁴ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et LOI organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (1) ; Cons. const. n° 2020-799 DC du 26 mars 2020, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*, qui déclare, avec une motivation peu convaincante la loi organique constitutionnelle.

²⁵ Sections 45C(1), (3)(c), (4)(d), 45F(2) and 45P of the *Public Health (Control of Disease) Act 1984*.

²⁶ Cf. *supra*.

²⁷ Des Réglementations comparables ont été prises pour l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord, cf. *infra*, § I. B.

²⁸ *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020, Restrictions on movement - 6*: Ces motifs, non exhaustifs, peuvent être de se procurer des achats de première nécessité, de faire de l'exercice, de se déplacer pour des raisons de santé, d'aider une personne vulnérable, de donner son sang, d'aller exercer son activité professionnelle ou une activité bénévole, d'assister à un enterrement, de participer à une procédure juridictionnelle, d'aller dans un service public (services sociaux par exemple), d'aller sur un lieu de culte si l'on est en charge d'un ministère religieux, de déménager lorsque cela est raisonnablement nécessaire, d'échapper à un risque de blessure ou de maladie.

²⁹ *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020, Restrictions on gatherings - 7*: Cette interdiction ne s'applique pas si la réunion concerne les personnes d'une même famille, si elle est réalisée dans le cadre

un délit susceptible d'être puni par une amende. Le pouvoir de disperser un rassemblement, de raccompagner un individu chez lui et de notifier des amendes est également prévu (règlementations 8 à 10). La procédure d'urgence au terme de laquelle le texte a été adopté permet son entrée en vigueur sans que le projet de réglementation n'ait été déposé, ni approuvé par le Parlement. La réglementation n'a été approuvée par le Parlement qu'*a posteriori*, à l'inverse de ce que la procédure de résolution affirmative autorise normalement³⁰. Le garde-fou contre les abus du Gouvernement repose sur le fait que les « restrictions et exigences imposées par ces réglementations » doivent être réexaminées par le ministre et soumises à résolution des chambres au moins une fois tous les vingt et un jours, le premier réexamen ayant eu lieu le 16 avril. Le ministre est, par ailleurs, dans l'obligation de mettre fin à ces restrictions dès qu'il « considère » qu'elles ne sont plus nécessaires à la protection de la santé³¹. Il résulte de cette procédure une absence de contrôle parlementaire approfondi sur ces réglementations, alors même qu'elles apportent des limitations importantes aux droits fondamentaux et remettent en cause la séparation des pouvoirs, en accordant à l'exécutif des pouvoirs qui mériteraient d'être autorisés par les termes clairs et précis d'une loi. Cette absence de contrôle parlementaire est compensée par l'existence de clauses de caducité. Les *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020* cesseront d'avoir effet si elles ne sont pas approuvées par une résolution des deux Chambres vingt-huit jours après la date à laquelle la réglementation a été prise³². La réglementation expirera, quoiqu'il en soit, six mois après sa date d'entrée en vigueur³³.

De telles clauses apparaissent également dans le second fondement juridique sur lequel les mesures de lutte contre la pandémie ont été prises : le *Coronavirus Act 2020*. Cette loi a été adoptée par la voie d'une procédure accélérée, réduisant ainsi considérablement le contrôle du Parlement. Sur le fond, le texte n'a pas prévu le confinement, qui a été décidé par la voie de la réglementation précédemment présentée. Le *Coronavirus Act 2020* a, quant à lui, donné des pouvoirs d'exception temporaires au Gouvernement dans de nombreux domaines : organisation et fonctionnement des services de santé ; conservation des données ADN, approvisionnement alimentaire ; procédures judiciaires ; fermeture des établissements scolaires et continuité pédagogique ; pouvoirs relatifs aux rassemblements ; report des échéances électorales³⁴... Ces dispositions peuvent être activées ou désactivées (*switch on and off*)

professionnel, si elle est justifiée par un enterrement, un déménagement, l'aide à une personne vulnérable, pour secourir quelqu'un dans l'urgence ou des raisons liées à des procédures juridictionnelles.

³⁰ Section 45R(4) du *Public Health (Control of Disease) Act 1984*.

³¹ Règlementation 3 du *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020*.

³² Section 45 R(4) du *Public Health (Control of Disease) Act 1984*.

³³ Règlementation 12(1) du *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020*.

³⁴ La loi permet ainsi au Gouvernement de faciliter l'embauche, dans l'urgence, du personnel médical, social et de volontaires ; de prévoir la détention par les forces de police et de police aux frontières des personnes infectées et de faire de la résistance à ces mesures un délit ; de prendre des mesures concernant les modifications des législations sur les établissements psychiatriques, des mesures sur les services de santé au niveau local, sur les enregistrement des décès et des enfants mort-nés, sur les pouvoirs d'enquête, sur l'extension de la durée de conservation des empreintes et données ADN ; de prendre des dispositions pour être informé de l'approvisionnement alimentaire ; de la suspension de l'exigence de tenir une enquête avec un jury en Angleterre et au Pays-de-Galles ; des dispositions sur la vaccination en Écosse ; la fermeture des écoles et des établissements accueillant des enfants ainsi que la continuité pédagogique ; des règles relatives aux indemnités de maladie ; la suspension des restrictions concernant le travail des retraités du Service de santé national ; des pouvoirs de suspendre le fonctionnement des ports ; des pouvoirs relatifs aux personnes potentiellement contaminées ; des dispositions permettant de prendre des directives concernant les événements, rassemblements, les installations et

en fonction des directives médicales³⁵. Les *sunset clauses*³⁶ prévoient, par ailleurs, que la majeure partie de la loi n'aura plus d'effet deux ans après la date de son entrée en vigueur, le 26 mars 2020, ce qui permet de garantir la limitation dans le temps des mesures d'urgence sanitaires³⁷. Certaines dispositions pourront expirer avant ou après un délai de deux ans. Dans l'hypothèse d'une durée supérieure à deux ans, la durée totale ne peut pas dépasser six mois à compter de la date à laquelle la disposition aurait dû expirer, c'est-à-dire deux ans et six mois³⁸. En raison d'un impératif d'efficacité, une marge de manœuvre particulièrement importante a été laissée à l'exécutif. Le contrôle parlementaire se voit considérablement affaibli par les procédures d'exception utilisées au nom de l'Union nationale pour lutter contre la pandémie. Les délégations législatives, appelées clauses Henry VIII, autorisées par le *Coronavirus Act 2020*, renforcent ce constat³⁹.

Pour prendre les mesures de confinement, le Gouvernement a choisi d'avoir recours au *Public Health (Control of Disease) Act 1984* plutôt qu'au *Civil Contingency Act 2004*. La loi de 2004, qui permet une proclamation officielle de l'état d'urgence, aurait favorisé un contrôle parlementaire plus approfondi. Ce texte présente des garanties plus fortes que le *Coronavirus Act 2020*. Il n'a cependant pas été utilisé, sans doute pour cette raison-même⁴⁰. Le *Civil Contingency Act 2004* aurait pu être utilisé sur le fondement de ses sections 19 (1)(a) et 19 (2)(a) qui permettent d'y avoir recours en cas « d'urgence », si « un évènement ou une situation, [...] menace de dommages graves le bien être humain au Royaume-Uni ou dans l'une de ses régions » parce qu'il cause « des pertes humaines » et « des maladies ». La loi contient des mécanismes de contrôle démocratique et d'approbation parlementaire. Les mesures prises sur son fondement doivent être soumises à l'approbation du Parlement, par une résolution, après sept jours, sous peine de devenir caduques⁴¹. Ces réglementations d'urgence deviennent, par ailleurs, automatiquement caduques trente jours après avoir été édictées⁴². Le contrôle exercé sur les réglementations adoptées sur la base de la section 45R du *Public Health (Control of Disease) Act 1984* est moindre puisqu'il exige seulement qu'elles soient approuvées par une résolution du Parlement (ou de l'Assemblée galloise) dans les 28 jours. Les périodes d'ajournement ne sont d'ailleurs pas comptabilisées dans ce délai.

La garantie contre des abus pouvant prolonger certaines mesures après la crise sanitaire réside donc principalement dans l'usage de *sunset clauses*. Grâce à ces clauses, rencontrées fréquemment en

bâtiments ; le recours aux technologies télévisuelles devant les Cours et tribunaux ; des dispositions relatives au transport et à la conservation des corps ; le report des élections, des référendums, des pétitions de destitution (*recall petitions*), des campagnes électorales ; le report des élections de l'Assemblée nationale galloise et du Parlement écossais ; des aides financières pour l'industrie.

³⁵ Section 88 du *Coronavirus Act 2020*.

³⁶ À ce propos, cf. notamment, F. Dawis et G. Cowie, « [Coronavirus Bill: What is the sunset clause provision?](#) », *House of Commons Library*, 20 mars 2020.

³⁷ Section 89 du *Coronavirus Act 2020*. Cette disposition pose des exceptions à cette durée de 2 ans dans la section 89 (2) pour l'embauche du personnel médical ou des travailleurs sociaux, par exemple.

³⁸ Section 90 du *Coronavirus Act 2020*.

³⁹ Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, [Ninth Report Report of Session 2019-21, HL Paper 42](#), *op.cit.*

⁴⁰ A. Antoine, « [La réponse législative du Royaume-Uni à la crise sanitaire](#) », *JP Blog*, 9 mai 2020, et R. Craig, « [Lockdown: A Response to Professor King](#) », *UK Human Rights Blog*, 9 avril 2020.

⁴¹ Section 27 du *Civil Contingency Act 2004*.

⁴² Section 26 du *Civil Contingency Act 2004*.

matière de lutte contre le terrorisme, les mesures d'exception ne se poursuivront pas de façon illimitée. Une telle technique, qui se limite à une garantie relative à la durée des mesures, ne permet toutefois pas d'en contrôler la teneur.

2. L'ajournement du Parlement et l'adaptation de la procédure parlementaire

La faiblesse du contrôle parlementaire a, par ailleurs, été accentuée par les faits. Le Parlement a anticipé son ajournement pour les congés de Pâques dès le 25 mars et a de nouveau siégé, avec un fonctionnement aménagé, à partir du 21 avril. Le vote d'une motion en faveur d'un retour à la normale a eu lieu le 2 juin. L'organisation des débats parlementaires s'était adaptée aux mesures de distanciation sociale⁴³ grâce à une organisation hybride et différents moyens, tels que la limitation du nombre de députés présents, la possibilité pour les parlementaires de présenter à l'oral leur soutien ou leur opposition plutôt que de voter par la voie classique⁴⁴, la limitation du nombre de questions écrites aux ministres, le report de travaux non essentiels, la possibilité pour un député de poser une question ou présenter une proposition de loi au nom d'un autre député, le développement du recours aux visio-conférences. Néanmoins, l'Assemblée presque vide au moment des questions au Premier ministre et la participation à distance des députés font obstacle à un contrôle renforcé du Gouvernement en raison du manque de spontanéité de certaines procédures.

Des commissions parlementaires ont, malgré tout, exercé leur activité de contrôle en publiant certains rapports relativement critiques à l'égard des délégations législatives. La Commission sur la Constitution a ainsi affirmé que « Les pouvoirs délégués dans le [*Coronavirus Bill 2020*] sont très larges et ne seraient pas acceptables si le pays ne devait faire face à des circonstances exceptionnelles. Des clauses d'extinction, un contrôle parlementaire vigoureux, des pouvoirs et des dispositions appropriées pour un contrôle administratif et judiciaire sont essentiels pour accorder des pouvoirs aussi considérables aux ministres »⁴⁵. Dans le même sens, la Commission sur les pouvoirs délégués et la réforme réglementaire a affirmé que si la situation n'avait pas été aussi urgente, les délégations de pouvoir auraient été bien plus critiquées⁴⁶. La Commission mixte sur les droits de l'Homme a, quant à elle, ouvert une enquête sur les réponses apportées par le Gouvernement à la Covid-19 et leurs implications en matière de droits fondamentaux⁴⁷.

Les inquiétudes des Commissions concernant le recours aux procédures d'urgence et le contournement du Parlement sont partagées par certains observateurs. Tom Hickman a, par exemple, fait part de son incompréhension quant à l'utilisation de ces procédures pour adopter les assouplissements au confinement annoncés par le Premier ministre le 10 mai. Alors même que le Parlement siégeait de nouveau, ces assouplissements ont été réalisés par la voie d'une législation déléguée adoptée en suivant la procédure d'urgence. Le devoir de rendre des comptes au Parlement

⁴³ D. Natzler, « [Democracy and the coronavirus: how might parliament adapt?](#) », *The Constitution Unit*, 5 avril 2020; R. Syal, « [UK to set up virtual parliament during coronavirus shutdown](#) », *The Guardian*, 1^{er} avril 2020.

⁴⁴ Le vote des parlementaires est décompté selon qu'ils marchent dans l'un des deux couloirs à la Chambre Communes (*Aye Lobby* et *No Lobby*) et à la Chambre des Lords (*Content Lobby* et *Not Content Lobbies*).

⁴⁵ Select Committee on the Constitution Coronavirus Bill, 4th Report of Session 2019-21, HL Paper 44, 24 mars 2020, § 11.

⁴⁶ Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, [Ninth Report of Session 2019-21, HL Paper 42](#), *op.cit.*

⁴⁷ UK Parliament's Human Rights Joint Committee, [The Government's response to COVID-19: human rights implications](#).

(*accountability*)⁴⁸ paraît relégué au second plan. Les annonces télévisées faites par le Premier ministre ne respectent d'ailleurs pas le Code ministériel, qui impose que les déclarations politiques importantes doivent d'abord être présentées au Parlement⁴⁹. Les comptes que le gouvernement est censé rendre au Parlement sont en réalité exposés directement au public au moment des conférences de presse plutôt qu'aux parlementaires. Ce phénomène de fragilisation de l'*accountability* est d'autant plus préoccupant que la Cour suprême a rappelé, en septembre dernier dans l'affaire *Miller 2*⁵⁰, l'importance du principe constitutionnel de responsabilité du Gouvernement devant le Parlement pour annuler la décision de Boris Johnson de suspendre le Parlement. Ces différents éléments contribuent ainsi à affaiblir le principe de souveraineté du Parlement.

B) Une diversité de mesures affectant le principe de sécurité juridique

La sécurité juridique n'est pas formulée en tant que telle en droit britannique mais la jurisprudence reconnaît cependant le principe d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi⁵¹. Ce principe est une composante de la *Rule of Law* telle qu'elle a été enrichie par les réformes constitutionnelles récentes et telle que formulée par Lord Bingham, dernier Président de l'*Appellate Committee* de la Chambre des Lords avant qu'elle ne devienne Cour suprême⁵². Les mesures de lutte contre le coronavirus ont soulevé des difficultés relatives à la sécurité juridique⁵³ à deux niveaux. Le premier concerne l'application différenciée du droit selon les régions. Le second porte sur les conséquences des diverses règles de droit positif ou de *soft law* sur la légalité des délits et des peines.

1. Des règles différenciées selon les régions

Les mesures de lutte contre le coronavirus sont conditionnées par la répartition des compétences entre Londres et les régions dévolues. La santé, la protection sociale et l'éducation, domaines concernés par le coronavirus, sont des compétences législatives déléguées en Écosse, en Irlande du Nord et au Pays de Galles. Par ailleurs, la police et la justice sont également dévolues en Écosse et en Irlande du Nord. L'articulation entre les différents niveaux de pouvoir a entraîné une certaine confusion, qui s'est d'abord manifestée à propos du champ d'application territorial des discours politiques. Les mesures annoncées par le Premier ministre, Boris Johnson, ou par les ministres concernés par la lutte contre le coronavirus à Londres n'ont concerné que l'Angleterre et des annonces spécifiques ont été nécessaires pour les régions dévolues. Par exemple, les annonces faites sur les tests ou encore sur l'appel aux volontaires pour travailler dans les hôpitaux publics étaient des annonces du Gouvernement britannique qui ne concernaient en réalité que l'Angleterre, ce qui a pu causer de la confusion auprès des citoyens des autres régions⁵⁴. Les conférences de presse quotidiennes sur le Coronavirus ne

⁴⁸ Qu'il nous soit permis de renvoyer à A. Duffy-Meunier, « Le contrôle parlementaire de l'administration au Royaume-Uni », in B. Seiller (dir.), *Le contrôle parlementaire de l'administration*, Dalloz, Paris, 2010, pp. 85-105.

⁴⁹ *Ministerial Code*, Cabinet Office, août 2019, p. 23.

⁵⁰ *R (Miller) v The Prime Minister and Cherry v Advocate General for Scotland*, [2019] UKSC 41.

⁵¹ *Black-Clawson International Ltd v Papierwerke Waldhof-Aschaffenberg AG* [1975] AC 591, 638; *Fothergill v Monarch Airlines Ltd* [1981] AC 251, 279.

⁵² Lord Bingham, « The Rule of Law », *Cambridge Law Journal*, 2007, vol. 66, pp. 67 et ss.

⁵³ Lord Sandhurst et A. Speaight, *op. cit.*

⁵⁴ D. Wincott et Alan Wager, « [Coronavirus: the challenges for devolution](#) », *UK in a Changing Europe*, 9 avril 2020.

concernent par ailleurs que l'Angleterre, alors qu'elles sont reprises dans les médias nationaux. En réalité, il y a bien quatre politiques différentes de lutte contre le coronavirus sur l'ensemble du territoire britannique.

Le droit applicable aux différentes régions est fondé sur les pouvoirs d'urgence existants et sur l'utilisation des pouvoirs accordés par le *Coronavirus Act 2020*, qui s'applique à tous les territoires à l'exception de l'Irlande du Nord où il est d'application variable. Les Parlements dévolus ont d'ailleurs donné leur consentement à ce projet de loi avant qu'il ne soit adopté. Le *Coronavirus Act 2020* modifie les pouvoirs délégués aux Assemblées régionales dans leurs domaines de compétence comme la santé⁵⁵. Des financements supplémentaires ont été accordés aux gouvernements régionaux. La loi sur le coronavirus donne des pouvoirs importants aux exécutifs régionaux, qui doivent se coordonner à travers le *Civil Contingencies Committee* (COBR ou, populairement, COBRA), une instance créée à la suite des grèves de 1972 et présidée par le Premier ministre pour régler les questions d'urgence nationale⁵⁶. Une telle coordination s'était d'ailleurs traduite dès le 3 mars par le *Coronavirus action plan*⁵⁷. Les réglementations relatives au confinement qui sont applicables en Écosse⁵⁸, au Pays de Galles⁵⁹ et en Irlande du Nord⁶⁰ ont, quant à elles, été prises sur des fondements législatifs distincts⁶¹ par le biais d'une procédure d'urgence.

Sur le fond, les mesures adoptées imposent, comme en Angleterre, le confinement, la fermeture de commerces et des restrictions aux rassemblements publics. Les réglementations galloise, écossaise et nord-irlandaise concernant les autorisations de sortie contiennent la même interdiction selon laquelle aucune personne ne peut quitter son domicile durant la période d'urgences « sans excuse raisonnable » et énumèrent les treize mêmes exceptions à cette règle qu'en Angleterre⁶².

Toutefois, le Gouvernement écossais a introduit une loi, le *Coronavirus (Scotland) Act 2020*, qui contient des dispositions spécifiques telles que le renforcement de la protection des locataires contre les expulsions, la conduite des procédures juridictionnelles par voie électronique, l'augmentation des délais de procédure pour les procès pénaux et qui autorise, comme en France, les libérations anticipées des détenus.

⁵⁵ Parmi les 70 dispositions de la première partie du *Coronavirus Act 2020*, 49 ont nécessité le consentement d'au moins un Parlement régional : 27 pour l'Assemblée nord-irlandaise, 30 pour le Parlement écossais et 17 pour l'Assemblée galloise : G. Wilkes, « [Coronavirus and Devolution](#) », *Institute for Government*, mars 2020.

⁵⁶ Nicola Sturgeon, la Première ministre écossaise, Mark Drakeford, le Premier Ministre du Pays de Galles, Arlene Foster, la Première ministre nord-irlandaise et Michelle O'Neill, la Vice Première ministre nord-irlandaise ont participé à la réunion du *Cabinet Office Briefing Rooms*.

⁵⁷ [Coronavirus action plan: A guide to what you can expect across the UK](#), 3 mars 2020.

⁵⁸ *Health Protection (Coronavirus) (Restrictions) (Scotland) Regulations*.

⁵⁹ *Health Protection (Coronavirus Restrictions) (Wales) Regulations 2020*.

⁶⁰ *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) Regulations (Northern Ireland) 2020*.

⁶¹ Ces pouvoirs sont conférés en Angleterre et au Pays de Galles par le *Public Health (Control of Disease) Act 1984 (as amended by the Health Protection Act 2008)* ; en Écosse par le *Public Health etc. (Scotland) Act 2008* et en Irlande du Nord le *Public Health Act (Northern Ireland) 1967*.

⁶² *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020 (Regulation 6)*; *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) Regulations (Northern Ireland) 2020 (Regulation 5)* ; *Health Protection (Coronavirus) (Restrictions) (Scotland) Regulations (Part 3)* ; *Health Protection (Coronavirus Restrictions) (Wales) Regulations 2020 (Regulation 8)*.

La police et la justice relevant de la compétence des régions en Écosse et en Irlande du Nord, des différences ont pu être constatées en matière pénale comme à propos des procès par jury. Les nouveaux procès ont été suspendus en Écosse. Les procédures se sont, en revanche, poursuivies en Angleterre et au Pays de Galles où les nouveaux procès avec jury devant la *Crown court* ont été autorisés, à condition de ne pas dépasser une durée de trois jours. Ce décalage a finalement pris fin le 23 mars 2020, lorsque le Lord Chief Justice a choisi d'appliquer la solution écossaise en Angleterre et au Pays de Galles. En outre, le recours à la force soulève un problème d'inégalité. Il est susceptible d'être employé largement, en Angleterre, par des officiers de police, des officiers de soutien de la police (les *Police Community Support Officers*), ou encore des personnes désignées par une autorité locale ou le ministre⁶³, alors que seuls des agents de police peuvent y avoir recours en Écosse.

L'assouplissement des mesures de confinement annoncé par le Premier ministre Boris Johnson le 10 mai 2020 a également laissé percevoir des divergences entre l'Angleterre et les autres régions. À partir de cette date et jusqu'aux derniers assouplissements annoncés à la fin du mois de mai⁶⁴, il était possible de quitter son domicile sans avoir à fournir une justification raisonnable en Angleterre, alors que cette règle était toujours valable dans les autres régions. L'assouplissement concernant la sortie pour le loisir n'avait pas été repris en Écosse, en Irlande du Nord et au Pays de Galles, où il était seulement possible de sortir une seule fois par jour pour faire de l'exercice à côté de sa résidence⁶⁵. D'autres divergences sont apparues en ce qui concerne la reprise du travail, la possibilité d'utiliser son véhicule pour aller faire de l'exercice (permise sans limitation en Angleterre), l'ouverture des infrastructures sportives autorisée en Angleterre (interdite en Écosse et au Pays de Galles et autorisée à partir du 20 mai en Irlande du Nord) et le port du masque en extérieur⁶⁶. Ces différences posent un problème de compréhension et donc d'accessibilité du droit pour les citoyens, *a fortiori* pour ceux qui vivent dans des villes dont le territoire se trouve à cheval sur deux régions⁶⁷. Les derniers assouplissements, entrés en vigueur le 29 mai et le 1^{er} juin 2020, sont toujours caractérisés par une approche distincte du déconfinement⁶⁸.

⁶³ *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020 (Regulation 8(12)); Health Protection (Coronavirus) (Restrictions) (Scotland) Regulations (Regulation 7(12))*.

⁶⁴ [Prime Minister's statement on the five tests](#), 28 mai 2020. Des annonces ont également été faites en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord.

⁶⁵ Cette limitation d'une sortie quotidienne pour faire de l'exercice a disparu en Écosse et au Pays de Galles depuis le 1^{er} juin.

⁶⁶ Selon les directives gouvernementales, le port du masque est envisagé comme une possibilité (« *if you can, wear face covering* ») en Angleterre dans les lieux publics fermés où la distanciation sociale n'est pas possible, dans les transports ou les commerces alimentaires. Le port du masque est « recommandé » par le Gouvernement écossais. Le Premier ministre gallois a indiqué qu'il n'y avait pas de preuves suffisantes pour imposer aux gens de porter des masques en public au Pays de Galles. L'exécutif nord-irlandais a recommandé que les personnes « devraient penser à » avoir recours à un masque dans les espaces publics fermés où la distanciation sociale n'est pas possible, par exemple dans les transports ou les magasins d'alimentation. La liste des commerces pouvant ouvrir, la réouverture des commerces non essentiels et des cafés, restaurants et pubs, la réouverture des écoles, l'accès aux jardins publics, la possibilité de réunions familiales et amicales révèlent également des divergences. Pour un récapitulatif de ces divergences, cf. J. Sargeant, A. Nice, « [Coronavirus lockdown rules in each part of the UK](#) », *Institute for Government*, 1^{er} juin 2020.

⁶⁷ Par exemple, Knighton, qui est une ville située entre l'Angleterre et le Pays de Galles : N. Johnston, « [Welsh border town of Knighton has two sets of lockdown rules](#) », *The Times*, 13 mai 2020.

⁶⁸ *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) (Amendment) (No. 3) Regulations 2020*, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2020 ; *Health Protection (Coronavirus Restrictions) (Wales) (Amendment) (No. 5) Regulations 2020*, entrée en vigueur

2. La légalité des délits et des peines à l'épreuve de l'articulation entre droit « dur » et *soft law*

Le droit applicable pour lutter contre la pandémie a fait l'objet d'amendements successifs⁶⁹ pour s'adapter à une situation mouvante. Ce phénomène rappelle la succession de législations en matière de lutte contre le terrorisme. Le contenu des textes comme leur accumulation ne facilitent pas la clarté, l'intelligibilité, ni l'accessibilité du droit. Les difficultés qui ont été soulignées par certains observateurs reposent surtout sur l'articulation entre le droit « dur » et la *soft law*, constituée de nombreuses recommandations ministérielles. Peut-on considérer qu'une restriction à une liberté fondamentale est « prévue par la loi » au sens de la CEDH si les termes de cette restriction résultent d'une recommandation ministérielle et non du droit positif ? Dans un tel cadre, qu'en est-il des décisions des autorités de police qui appliqueraient ces directives ministérielles ?⁷⁰

Ce problème s'est posé à propos de l'assouplissement des mesures de confinement. Comme en France, la question des sorties justifiées par une pratique sportive manquait de clarté. Le Premier ministre a ainsi annoncé le 10 mai qu'il serait possible de sortir pour faire de l'exercice aussi souvent que souhaité. Cette annonce peut surprendre car la réglementation n°6 du 26 mars 2020, applicable à l'Angleterre, avait toujours autorisé les sorties pour faire de l'exercice. Il y avait alors un décalage entre le droit positif anglais qui autorisait bien ces sorties et les instructions non-contraignantes qui recommandaient une seule sortie par jour. Les autres régions limitaient, quant à elles, l'exercice à une seule pratique quotidienne. Cette différence entre le droit positif et les instructions ministérielles a également concerné l'usage de la voiture pour aller faire du sport ou encore la règle de distanciation sociale de deux mètres, qui repose sur de la *soft law* et non sur le droit positif, comme en Écosse et au Pays de Galles. Les discours ministériels ont eu tendance à imposer des restrictions qui n'étaient pas dans les textes. Le décalage existant entre les instructions ministérielles, les lois et réglementations s'est également manifesté lorsque des ministres ont recommandé de se limiter à faire de l'exercice dans un périmètre proche de sa résidence alors que cela n'était pas prévu par la réglementation⁷¹. Certains agents de police, comme ceux de la région de Derbyshire, se sont fondés sur ces recommandations pour demander aux citoyens de ne pas utiliser leur véhicule pour aller faire de l'exercice alors que le droit positif ne leur donne pas ce pouvoir. Dans ce contexte, Lord Sumption, ancien membre de la Cour suprême, a alerté sur le fait que le Royaume-Uni ne devrait pas devenir un « État de police »⁷². En effet, il est possible d'avoir recours à la force en cas de non-respect des fermetures des commerces, des interdictions de rassemblement ou du confinement sur le fondement du *Health Protection*

le 1^{er} juin 2020 ; *Health Protection (Coronavirus) (Restrictions) (Scotland) Amendment (No. 3) Regulations 2020*, entrée en vigueur le 29 mai 2020 ; *Northern Ireland Executive, Executive Daily Update: Initiatives to deal with Coronavirus*, 28 mai 2020. L'exécutif nord-irlandais en a annoncé des modifications pour le 6 juin. Ces assouplissements permettent, par exemple, aux anglais et aux nord-irlandais de se rassembler en extérieur, à condition d'être un groupe de 6 personnes maximum. Cette limitation est de 8 personnes en Écosse. Les réunions sont désormais possibles sans limitation du nombre de personnes au Pays de Galles.

⁶⁹ À ce sujet, cf. J. Brown, [Coronavirus: The Lockdown Laws](#), *House of Commons Library Briefing Paper*, n°8875, 4 juin 2020, pp. 16-18.

⁷⁰ R. Cormacain, *op.cit.*

⁷¹ UK Government, [Coronavirus outbreak FAQs: what you can and can't do](#).

⁷² Entretien avec Lord Sumption par J. Dymond, « [Former Supreme Court Justice: 'This is what a police state is like'](#) », *The Spectator*, 30 mars 2020.

(*Coronavirus, Restrictions*) (*England*) *Regulations 2020* (SI 350). Une « personne pertinente » peut avoir recours à « toute action considérée comme nécessaire » pour s'assurer du respect des obligations relatives à la fermeture des commerces (règlementation 4 et 5) et à l'interdiction des rassemblements (règlementation 7). Dans ce cas, une notification d'amende peut être prise si la personne « croit raisonnablement » qu'un individu viole les réglementations et qu'il est « nécessaire et proportionné » de prendre une telle notification pour empêcher la violation de ces obligations (règlementation 8(1) et 8 (2)). En revanche, s'agissant du non-respect du confinement en tant que tel, il est possible pour une « personne pertinente » de demander à un individu de rentrer chez lui ou de le faire par la force (règlementation 8(3)). Pour mettre un terme au délit, la « personne pertinente » – qui peut être un gendarme, un *Community Support Officer* (officier de soutien de la police communautaire) ou une personne désignée par le Ministre ou l'autorité locale – n'aura pas à démontrer (comme pour la fermeture des commerces et l'interdiction des rassemblements) une « croyance raisonnable » qu'un individu viole la réglementation en vigueur. Les « personnes pertinentes » peuvent exercer ce pouvoir seulement s'ils « considèrent » que cela est « nécessaire et proportionné » (règlementation 8(8)), ce qui est un test plus subjectif⁷³ que l'exigence de « croyance raisonnable » en la nécessité et la proportionnalité (8(2)B) de leur intervention. Ces dispositions donnent aux personnes chargées d'assurer le respect des mesures de confinement des pouvoirs particulièrement larges, alors même que le non-respect de ces obligations est un délit pénal susceptible d'être sanctionné par une amende (règlementation 9 (2) et (3)). Le principal problème réside dans le fait que ces personnes peuvent intervenir, prendre des mesures contraignantes ou notifier des amendes, non pas sur des fondements législatifs ou réglementaires, mais lorsque certains individus ne respectent pas les directives ministérielles qui vont parfois plus loin que ce que disent les textes. De telles restrictions aux droits et libertés devraient normalement être autorisées de façon explicite par la loi, *a fortiori* lorsqu'elles autorisent à avoir recours à des pouvoirs de police. L'insécurité juridique soulevée par ces mesures affecte le principe de souveraineté du Parlement, qui est évincé de la majeure partie du dispositif de lutte contre le coronavirus, ainsi que la *Rule of Law*. Ces éléments contribuent à affaiblir la protection des droits et libertés.

II. Le contrôle juridictionnel des restrictions aux droits et libertés

Les restrictions aux droits et libertés sont examinées dans le cadre de recours de droit commun, tels que le recours pour excès de pouvoir (*judicial review*), et d'un procès adapté aux mesures de distanciation sociale (A). Ces recours sont le plus souvent fondés sur la contestation de restrictions aux droits de la CEDH. Ils laissent transparaître un souci de protection des droits sociaux assez éloigné de la culture juridique britannique (B).

A) Des voies de recours classiques dans un cadre processuel adapté

1. Des voies de recours de droit commun

La réglementation instituant les mesures de lutte contre le coronavirus ne prévoit pas l'existence de contrôles juridictionnels, alors même que la loi de 1984 impose aux réglementations de prévoir un

⁷³ T. Hickman QC, E. Dixon, R. Jones, « [Coronavirus and civil liberties in the UK](#) », *Blackstone Chambers*, 6 avril 2020.

recours aux *Magistrates' Courts*, qui sont des juridictions pénales⁷⁴. Les recours contre ces mesures seront donc réalisés sur le fondement des voies de droit existantes. Les recours en *judicial review* contre les actes administratifs, les demandes d'interprétation législative ou de déclaration d'incompatibilité fondées sur le HRA sont les voies de droit utilisées pour contester la légalité des mesures de lutte contre le coronavirus. Le Royaume-Uni n'ayant pas demandé de dérogation au droit de la CEDH sur la base de son article 15, il sera possible d'invoquer les droits reconnus par le HRA⁷⁵, mais aussi les droits et libertés protégés par d'autres lois – le *Freedom of Information Act 2010*, l'*Equality Act 2010*, le *Data Protection Act 2018*, par exemple – ou par la *common law* – l'intégrité physique est par exemple garantie par les recours en *trespass to the person*.

Compte tenu de sa portée très large, les droits conventionnels incorporés par le HRA sont susceptibles d'être fréquemment invoqués pour contester des lois et des actes réglementaires. Le *Coronavirus Act 2020* et le *Public Health (Control of Disease) Act 1984* pourraient faire l'objet de recours demandant à ce qu'ils soient interprétés de façon compatible avec le droit de la CEDH ou encore, si une telle interprétation n'est pas possible, afin d'obtenir une déclaration d'incompatibilité qui ne privera pas la loi d'effet⁷⁶. Quant aux actes des autorités publiques, ils pourront faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (*judicial review of administrative action*). Dans le cadre de ces recours, les juridictions britanniques supérieures⁷⁷ « doivent tenir compte », en vertu de la section 2 du HRA, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH). Ils s'en serviront, en principe, comme s'ils avaient recours à une décision britannique faisant précédent.

Pour avoir intérêt à agir, le requérant devra démontrer qu'il est « victime » d'une violation de l'un de ses droits conventionnels, ce qui ne permet pas une saisine des juridictions par la voie d'une action de groupe. Les limitations aux libertés, ici justifiées par une exigence de santé publique prévue par les articles 8 à 11 de la CEDH, seront contrôlées selon une approche casuistique, typique de la tradition de *common law*. Les Cours britanniques exerceront un contrôle de proportionnalité sur les mesures concernées, contrôle reconnu depuis l'affaire *Daly*⁷⁸ de 2001. Dans le cadre de ce contrôle, la doctrine de la déférence peut être mobilisée par les juges dans des domaines sensibles comme cela est le cas en matière de terrorisme⁷⁹. Elle signifie, comme en France lorsque le Conseil constitutionnel indique qu'il ne dispose pas du même pouvoir d'appréciation que le Parlement⁸⁰, que les juridictions laisseront une marge de manœuvre à l'exécutif ou au législateur et ne déclareront pas illégales certaines mesures. Il ne serait pas surprenant que la doctrine de la déférence soit utilisée lorsque les juridictions contrôleront les atteintes aux droits fondamentaux résultant des mesures de lutte contre le coronavirus.

⁷⁴ Section 45 F (2) et (6) du *Public Health (Control of Disease) Act 1984*.

⁷⁵ Il s'agit des articles 2 à 12 et 14 de la CEDH et 1 à 3 du Premier Protocole additionnel à la CEDH.

⁷⁶ Section 3 et 4 du HRA.

⁷⁷ Il s'agit, selon la Section 4(5) du HRA, de la Chambre des Lords, du Conseil Privé de la Reine, de la Cour d'Appel et de la *High Court* en Angleterre et au Pays de Galles, de la Cour Martiale d'Appel, de la Cour d'Appel et de la *High Court* en Irlande du Nord et de la *High Court of Judiciary* en Écosse lorsqu'elle ne siège pas en première instance, ainsi que de la *Court of Session*. Les *Magistrates' courts*, les *County courts*, les *Employment tribunals* ou les *Social Security Commissioners* qui ont, en général, à examiner un grand nombre d'affaires, ne sont pas susceptibles de prononcer de telles déclarations.

⁷⁸ *R (Daly) v Secretary of State for the Home Department* [2001] UKHL 26.

⁷⁹ *A and others v. Secretary of State for the Home Department*, [2004] UKHL 56.

⁸⁰ Cons. const., n°74-54 DC du 15 janvier 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*.

Si le recours n'est pas fondé sur le HRA, les juges devront respecter certaines règles contentieuses applicables dans le champ des droits fondamentaux, comme l'interprétation stricte des lois restreignant les droits fondamentaux, reconnue par la décision *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Simms*⁸¹. En vertu du principe de souveraineté parlementaire, les droits fondamentaux ne peuvent être limités par des dispositions ambiguës. Lord Hoffmann a expliqué que « les droits fondamentaux ne peuvent être supprimés par les dispositions législatives générales ou ambiguës, (...) en l'absence de termes explicites ou d'implication nécessaire supposant le contraire, les Cours doivent donc présumer que les termes les plus généraux doivent avoir eu l'intention de se soumettre aux droits essentiels des individus »⁸². Les dispositions du *Coronavirus Act 2020* et du *Public Health (Control of Disease) Act 1984* pourraient ainsi donner lieu à des interprétations conformes aux droits et libertés sur le fondement du HRA ou de la *common law*. Elles pourraient aussi faire l'objet d'une déclaration d'incompatibilité sans effet sur la loi, mais appelant le législateur à corriger la violation des droits fondamentaux. Les juges peuvent, par ailleurs, prononcer différentes réparations dans l'hypothèse d'un recours en *judicial review* contre des actes administratifs. Les plus probables sont l'annulation ou la déclaration d'illégalité ; cette dernière, qui n'a pas d'effet sur l'acte, permet de remplacer plus facilement un acte administratif sans laisser de vide juridique.

2. Un procès aménagé

Les sections 53 à 57 du *Coronavirus Act 2020* aménagent les règles processuelles en prévoyant le recours aux technologies audiovisuelles, notamment pour les procédures pénales. Ces aménagements ont sans doute été facilités par les politiques de dématérialisation des procédures déjà existantes au Royaume-Uni⁸³. Ces transformations processuelles au nom de l'urgence sanitaire rappellent, dans leurs principes, les aménagements qui peuvent avoir lieu dans le cadre de la lutte contre le terrorisme⁸⁴. Les audiences orales des recours en *judicial review* sont désormais réalisées à distance par visio-conférences ou éventuellement par téléphone. Les échanges de pièces se font, quant à eux, par voie électronique.

Une étude réalisée auprès de treize avocats ayant travaillé pendant le confinement laisse apparaître le sentiment d'une justice plus compréhensive, grâce au personnel judiciaire présent pour aider et encadrer la mise en place technique des audiences à distance⁸⁵. En revanche, pour les procès complexes, les audiences à distance, qui ne favorisent généralement pas l'interaction, ne contribuent pas toujours à déroulement du procès satisfaisant. Les difficultés techniques, qui surviennent au cours des audiences, peuvent être perçues comme des atteintes au droit à un procès équitable garanti par l'article 6 CEDH. Par ailleurs, les différences de droit applicable entre l'Écosse et l'Irlande du Nord, où la Justice est une compétence de la région, et l'Angleterre et le Pays de Galles⁸⁶ sont également susceptibles de contribuer à un sentiment d'inégalité devant la justice.

⁸¹ *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Simms* [1999] 3 All ER 400.

⁸² *Ibid.*, p. 412. Notre traduction.

⁸³ R. Thomas, J. Tomlinson, « [The Digitalisation of Tribunals: What we know and what we need to know](#) », *Public Law Project Research Paper*, 5 avril 2018.

⁸⁴ Avec, par exemple, le recours à un avocat spécialisé, prévu notamment par l'*Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*.

⁸⁵ J. Tomlinson, J. Hynes, J. Maxwell, E. Marshall, « [Judicial Review during the COVID-19 Pandemic \(Part I\)](#) », *The Admin Law Blog*, 26 mai 2020.

⁸⁶ Cf. *supra*, § I. B.

B) Des restrictions aux droits et libertés à l'origine d'un contentieux revêtant une dimension sociale

1. Les principaux droits affectés

Le dispositif de lutte contre le coronavirus est susceptible de porter atteinte à une diversité de droits. Presque tous les droits et libertés protégés par la CEDH sont susceptibles d'être touchés et invoqués dans le cadre de recours fondés sur le HRA⁸⁷. Outre les principes et droits précédemment invoqués, tels que la sécurité juridique, la légalité des délits et des peines (art. 7 CEDH), le droit à un procès équitable (art. 6 CEDH), la liberté de pensée, de conscience et de religion ainsi que le droit au mariage sont touchés par la fermeture des lieux de culte ; la liberté de réunion et d'association sont affectées par l'interdiction des rassemblements. Par ailleurs, l'interdiction des discriminations est susceptible d'être utilisée de façon transversale dans de nombreux cas concernant notamment les personnes vulnérables. Il ne s'agit pas ici de revenir en détail sur tous ces droits, mais d'examiner brièvement dans quelle mesure les instruments de lutte contre la covid-19 ont affecté les principaux droits et libertés : liberté individuelle, droit à la vie et vie privée.

Parmi tous les droits affectés, la liberté individuelle a subi les restrictions les plus drastiques, faisant de la restriction le principe et de la liberté l'exception. La problématique des restrictions à la liberté individuelle dans le pays de l'*habeas corpus* présente un relief particulier. L'article 5 CEDH prévoit toutefois qu'une personne puisse être privée de liberté « s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse ». L'une des questions qui peut notamment se poser à propos du confinement est de savoir si on peut l'apparenter à une assignation à résidence privative de liberté. Cette interrogation pourrait être résolue à la lumière de décisions rendues dans le domaine de la lutte contre le terrorisme⁸⁸. Les décisions pertinentes portent sur les restrictions ou les privations de liberté causées par des détentions illimitées de suspects de terrorisme étrangers, ou encore par les ordonnances de contrôle imposant aux suspects de terrorisme des assignations à résidence et diverses interdictions, telles que des interdictions de rencontrer certaines personnes. La première mesure de détention illimitée de suspects de terrorisme non-britanniques avait nécessité une dérogation à l'article 5 CEDH. La dérogation et la section 23 de l'*Antiterrorism Crime and Security Act 2001*, imposant une telle détention, ont été jugées illégales par l'*Appellate Committee* de la Chambre des Lords⁸⁹. Parmi les mesures qui n'ont pas nécessité de dérogation à la CEDH, les ordonnances de contrôle prononcées à l'encontre de certains suspects de terrorisme ont été jugées illégales lorsque les assignations à résidence étaient particulièrement longues (18h) et associées à d'autres restrictions, comme l'interdiction de quitter son quartier ou l'interdiction d'être en contact avec d'autres personnes⁹⁰. Il semblerait que le confinement ne puisse être assimilé à une telle privation de liberté et se rapproche de certaines assignations moins longues (12h) et moins strictes (possibilité de se déplacer librement et de rencontrer d'autres personnes) qui ont été jugées conformes à l'article 5 de la CEDH⁹¹.

⁸⁷ À l'exception peut-être de l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé, mais l'on pourrait s'interroger sur la liberté dont disposent certains salariés comme les caissiers et caissières de supermarchés.

⁸⁸ Cf. à ce sujet, M. Amos, « [Human Rights Law and the Covid-19 Pandemic in the United Kingdom. Part 1](#) », SSRN, 15 avril 2020.

⁸⁹ *A and others v. Secretary of State for the Home Department*, *op.cit.*

⁹⁰ *Secretary of State for the Home Department v. JJ* [2007] UKHL 45.

⁹¹ *Secretary of State for the Home Department v. E* [2007] UKHL 47.

Si certains auteurs défendent la légalité des mesures de confinement⁹², plus nombreux sont ceux qui plaident en faveur de leur illégalité⁹³. C'est la réglementation 6 de la *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020 (SI 350)*, interdisant « une personne de quitter son domicile sans justification raisonnable », qui pose le plus de difficultés. Cette disposition a été prise sur plusieurs fondements : la section 45C du *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, qui accorde au Ministre le pouvoir de prendre des réglementations « dans le but d'empêcher, de protéger, de contrôler ou de fournir une réponse à l'impact, à l'effet ou à la propagation d'une infection » et la section 45G(2)(j) de ce même texte, qui concerne les personnes infectées et qui « soumet P [un individu] à des restrictions concernant les lieux où il se déplace et les personnes avec lesquelles il est en contact ». Plusieurs arguments sont développés au soutien de l'illégalité de cette réglementation.

Robert Craig considère que la loi de 1984 ne pouvait pas autoriser le ministre à prendre des mesures concernant les personnes non infectées, car cette loi concerne les personnes contaminées⁹⁴. La première réglementation prise sur ce fondement date de février 2020 et ne concernait que les personnes contaminées et non l'ensemble de la population. Pour cette raison, mais aussi parce qu'elle donne au ministre un pouvoir qui normalement est conféré aux juges, la loi aurait dû explicitement habiliter les ministres à prendre des mesures plus larges que les juges. En effet, nous avons vu qu'en vertu de la décision *Simms*⁹⁵, les règles d'interprétation législative découlant du principe de souveraineté du Parlement imposent qu'une loi qui porte atteinte à un droit ou une liberté le fasse de façon explicite. Dès lors, la réglementation serait disproportionnée mais aussi *ultra vires*, c'est-à-dire illégale au regard des sections 45C(3)(c) et 45C(4)(d), car ces dispositions devraient être interprétées en faveur du principe de liberté en l'absence de disposition explicite. Le seul fait que les ministres puissent disposer, avec ces réglementations, de pouvoirs susceptibles de remettre en cause la liberté des individus non infectés et qu'elle s'étende à l'ensemble de la population sans intervention d'un juge plaide au soutien de son illégalité. Pour résumer, l'interdiction posée par la Règlementation n° 6 est trop générale et absolue⁹⁶ et méconnaît l'*habeas corpus* qui suppose l'intervention d'un juge en cas de privation de liberté.

Les restrictions imposées par ces mesures à la liberté individuelle méconnaissent un élément fondamental de la séparation des pouvoirs : celui selon lequel une détention doit être justifiée devant le pouvoir judiciaire, en vertu de la célèbre affaire *Entick v. Carrington*⁹⁷. La séparation des pouvoirs serait remise en cause par le fait que la loi de 1984 permet aux ministres, dans des situations d'urgence, de prendre des actes réglementaires qui confèrent à l'exécutif le pouvoir d'imposer des mesures habituellement décidées par les Cours⁹⁸. Les restrictions autorisées (« *special restriction or requirement* ») sur le fondement de la loi de 1984 (section 45G) permettent normalement à des juges de limiter la liberté d'une personne lorsqu'elle est infectée et qu'il existe un risque de propagation d'une

⁹² J. King, « [The Lockdown is Lawful](#) », *UK Constitutional Law Association Blog*, 1^{er} avril 2020.

⁹³ Cf. notamment, M. Amos, *op.cit.* ; D. Anderson, « [Can we be forced to stay at home?](#) », *D. Anderson QC Blog*, 26 mars 2020 ; R. Craig, *op.cit.* ; T. Hickman QC, E. Dixon, R. Jones, *op.cit.* ; F. Hoar, « [A disproportionate interference: The Coronavirus Regulation and the ECHR](#) », *UK Human Rights Blog*, 21 avril 2020.

⁹⁴ R. Craig, *op.cit.*

⁹⁵ *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Simms, op.cit.*

⁹⁶ D. Anderson, *op.cit.*

⁹⁷ [1765] EWHC KB J98.

⁹⁸ R. Craig, *op.cit.* ; T. Hickman QC, E. Dixon, R. Jones, *op. cit.*

infection. Le magistrat peut ainsi leur imposer des examens médicaux, une hospitalisation, une sortie de l'hôpital, un isolement et une quarantaine. Si le ministre peut prendre, dans des situations urgentes, des réglementations qui donnent à l'exécutif la possibilité d'imposer des restrictions aux personnes infectées, la loi lui interdit de prendre des mesures imposant les restrictions précédemment évoquées, car elles sont les plus attentatoires à la liberté individuelle. Ces mesures adoptées individuellement à l'encontre de personnes infectées ne peuvent pas être prises par un ministre en vertu de la loi de 1984⁹⁹. Comment serait-il possible que la loi confère au ministre le pouvoir de confiner la population dans son intégralité alors qu'elle lui refuse de prendre des mesures individuelles restrictives de la liberté individuelle ?¹⁰⁰ La légalité de la décision de confinement affecterait en ce sens la séparation entre les pouvoirs exécutifs et judiciaire et, par là-même, la *Rule of Law* qui prohibe l'exercice de tout pouvoir exécutif arbitraire.

Le droit à la vie¹⁰¹ – qui impose des obligations négatives, positives, substantielles et procédurales – est également susceptible d'être affecté par les mesures de lutte contre le coronavirus. Le Royaume-Uni est le pays européen le plus touché en termes de décès liés au coronavirus¹⁰². L'absence de personnel médical et de matériel de protection suffisant dans les établissements hospitaliers, l'efficacité ou l'absence d'efficacité des politiques de santé avec, notamment, la première stratégie d'immunité collective de Boris Johnson, soulèvent des questions liées au respect de l'article 2 CEDH. L'interdiction des traitements inhumains ou dégradants pourrait également trouver à s'appliquer à des patients au regard de la nature des soins qui leur sont dispensés ou encore à des situations de violences intrafamiliales. Ainsi, l'association Public Interest Law Centre et le cabinet d'avocat Southall Black Sisters ont contesté l'impossibilité pour le Gouvernement de fournir un logement d'urgence aux personnes ayant survécu à des violences domestiques¹⁰³.

L'application mobile de traçage des personnes touchées par la maladie soulève, comme en France, des problèmes liés au droit au respect de la vie privée et familiale. Des inquiétudes se sont manifestées quant à la protection des données personnelles, susceptibles d'être touchées par l'application mobile permettant de tracer les cas de coronavirus. Des lois telles que le *Data Protection Act 2018*, l'*Equality Act 2010* et le HRA s'appliquent à cette question mais l'utilisation de cette application téléphonique à des fins de surveillance se pose. Cette application permet d'identifier et de prévenir les personnes avec lesquelles un individu infecté a été un contact. Elle permet également d'envoyer rapidement leurs résultats aux personnes qui ont été testées positif au coronavirus. Le projet d'application a fait l'objet de consultations auprès de l'*Information Commissioner*¹⁰⁴ et d'auditions devant les commissions

⁹⁹ Sections 45G(2) et 45 D(3) du *Public Health (Control of Disease) Act 1984* ; cf. T. Hickman, « [Eight ways to reinforce and revise the lockdown law](#) », *UK Const. L. Blog*, 16 avril 2020.

¹⁰⁰ À ce propos, cf. R. Craig, *op.cit.* ; B. Brandreth, Lord Sandhurst, « [Pardonable in the Heat of Crisis. Building a foundation for action](#) », *Society of Conservative Lawyers*, 16 avril 2020, p. 5 ; T. Hickman QC, E. Dixon, R. Jones, *op.cit.*, pp. 9-14.

¹⁰¹ M. Amos, *op.cit.*

¹⁰² Le nombre de décès s'élève à 39 369 au 3 juin.

¹⁰³ Public Interest Law Centre, [Covid-19 and Domestic Abuse: Join our email campaign](#).

¹⁰⁴ Le Commissaire à l'information a pour fonction de garantir le droit d'accès à l'information, l'accès aux données publiques et la transparence des autorités publiques ainsi que de protéger les données personnelles : Partie 5 du *Data Protection Act 2018*.

parlementaires alertant sur le fait que cette application pouvait entraîner une utilisation des données personnelles par l'État, mais aucun débat parlementaire n'a été prévu¹⁰⁵. La question de la clarté du fondement législatif pour la mise en place d'une telle application, la nature centralisée et non décentralisée de l'application (alors que cela a été recommandé par des experts dans le domaine de la vie privée), le nombre de données collectées, leur anonymat, l'accès à ces données par l'État et les tiers, la collecte, le partage et l'effacement des données soulèvent de nombreuses difficultés en termes de vie privée¹⁰⁶. Certains auteurs vont au-delà, en mettant en évidence une autre forme de problème : celui des discriminations, notamment par des employeurs, susceptibles de toucher les personnes n'ayant pas de smartphone ou celles qui ne téléchargeraient pas l'application¹⁰⁷.

2. La coloration sociale d'un contentieux encore naissant

Les recours exercés concernent le confinement en tant que tel, mais aussi la protection de la santé, la protection sociale, l'immigration, la détention et l'éducation. Tous les jugements n'ont pas été rendus en ces domaines, mais la nature des recours et des jugements montre que le contentieux qui se développe est un contentieux pour lequel les juges font traditionnellement preuve de déférence à l'égard du législateur. Les circonstances particulières de la crise sanitaire pourraient accentuer ce constat ainsi que la prudence des cours face à des recours qui se sont saisis des potentialités sociales de la jurisprudence européenne.

Une étude de Joe Tomlinson, Jo Hynes, Jack Maxwell et Emma Marshall publiée le 28 mai 2020¹⁰⁸ a identifié 63 recours contre les mesures de lutte contre le coronavirus, dont 49 concernent le Gouvernement central ; les autres concernent les autorités locales, les organismes publics tels que le NHS et les gouvernements dévolus. Les recours les plus nombreux ont attaqué les directives et instructions ministérielles et non le cadre législatif et réglementaire des mesures de confinement. Ces recours touchent les actes positifs tels que le confinement, mais ils concernent aussi des abstentions de la part des autorités publiques. Ils utilisent assez souvent le financement participatif (*crowdfunding*)¹⁰⁹. Le cadre législatif et réglementaire du confinement, en tant que tel, a été contesté à six reprises, notamment par la voie du recours d'un homme d'affaires londonien qui a dénoncé l'illégalité du confinement, de façon générale, en soutenant que la Règlementation n°6 est illégale parce qu'elle outrepassse le cadre législatif posé par le *Public Health (Control of Diseases) Act 1984* et est contraire aux droits conventionnels prévus par le HRA¹¹⁰. La question de l'utilisation de la loi de 1984 plutôt que le *Civil Contingency Act 2004* a également été soulevée. Des recours plus spécifiques ont été déposés à propos des conditions de travail des chauffeurs travaillant pour Uber¹¹¹. Le champ d'application de ces

¹⁰⁵ [Q 362 to Pr. Edwards, Science and Technology Committee, Oral evidence: UK Science, Research and Technology Capability and Influence in Global Disease Outbreaks](#), HC 136, 28 avril 2020.

¹⁰⁶ N. Weinberg, « [Parliament must legislate on the government's plans for contact tracing apps](#) », *UK Const. L. Blog*, 4 mai 2020.

¹⁰⁷ R. English, « [Contact tracing – Breach of data protection?](#) », *UK Human Rights Blog*, 15 mai 2020.

¹⁰⁸ J. Tomlinson, J. Hynes, J. Maxwell, E. Marshall, « [Judicial Review during the COVID-19 Pandemic \(Part II\)](#) », *The Admin Law Blog*, 28 mai 2020.

¹⁰⁹ S. Guy, « [Judicial review and Covid-19: reflections on the role of crowdfunding](#) », *The UK Administrative and Justice Institute*, 5 juin 2020.

¹¹⁰ S. Dolan, [Join the Legal Challenge to the UK Govt Lockdown](#).

¹¹¹ United Private Hire Drivers, [Government must act to protect Uber drivers & customers from Covid19](#).

recours témoigne de ce que les préoccupations des requérants sont des questions de santé, de protection sociale, d'égalité. La lecture des futurs jugements éclairera la position des cours quant au développement du contentieux en ces domaines.

De nombreuses directives gouvernementales ont également fait l'objet de recours dans le champ du droit de la santé et des droits sociaux. Des parents d'enfants autistes ont attaqué avec succès des directives gouvernementales qui n'autorisaient de sortir qu'une seule fois par jour. Ces litiges se résolvent, assez souvent, à l'amiable. Des directives suggérant, à tort, que les devoirs concernant les enfants faisant l'objet d'une protection par les services sociaux avaient changé – ce qui avait des répercussions sur la protection des enfants vulnérables – ont été retirées après avoir été contestées. De nombreux recours ont concerné les directives gouvernementales relatives aux équipements de protection du personnel des hôpitaux et à l'impossibilité du Gouvernement à fournir du matériel approprié. L'association des médecins britanniques a contesté l'impossibilité du Gouvernement de conduire une enquête à ce sujet. Des discriminations ont été dénoncées à propos d'une directive destinée aux praticiens du NHS, qui a été modifiée à la suite d'une plainte soutenant qu'elle discriminait les plus jeunes, les personnes présentant des handicaps et les personnes ayant des troubles psychiques. La question du respect de l'égalité s'est également posée en matière d'éducation à propos du caractère inadéquat des mesures à l'égard des enfants de milieux non privilégiés, défavorisés par la fermeture des écoles.

Le respect de l'*Asylum Act 1999* s'est posé en matière d'immigration. Les demandeurs d'asile, qui ont été déboutés de leurs recours, ne pouvaient pas se déplacer sur le territoire britannique en raison du confinement. En l'absence d'aide gouvernementale, ils se sont retrouvés sans abri, ce qui était susceptible de soulever des contrariétés au regard de l'*Asylum Act 1999* ainsi que de la jurisprudence¹¹². Par ailleurs, la protection des migrants en rétention a donné lieu à une décision de la Haute Cour, qui a rejeté un recours systémique contre la rétention de tous les étrangers faisant l'objet d'une telle mesure¹¹³. Certains recours individuels ont néanmoins été accueillis. La détention d'un requérant, qui a été considérée comme une violation de la politique du Gouvernement relative aux « Adultes en situation de risque », a été jugée illégale et la libération immédiate du requérant a été ordonnée¹¹⁴.

En définitive, la lutte contre le coronavirus au Royaume-Uni révèle des problématiques juridiques assez proches de la France : restrictions trop absolues à la liberté individuelle et à d'autres droits fondamentaux, problème de la clarté et de la précision du droit applicable, exécutif à la manœuvre sans contrôle parlementaire suffisant, contrôle juridictionnel dont l'intensité reste encore à mesurer... Ces éléments montrent les effets similaires des mesures d'urgence sécuritaire à celles liées au risque terroriste. Elles fragilisent les garanties politiques et juridictionnelles acquises de longue date par les démocraties contemporaines. Mais, à la différence des mesures de lutte contre le terrorisme, l'étude des dispositifs de lutte contre le coronavirus laisse percevoir une dimension collective et sociale grâce

¹¹² *R (Adam) v. Secretary of State for the Home Department et R (Limbuella) v. Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66.

¹¹³ *The Queen on the Application of (1) detention action (2) Mikhail v. Secretary of State for the Home Department* [2020] EWHC 732 (Admin).

¹¹⁴ *The Queen on the application of Samson Bello v. The Secretary of State for the Home Department* [2020] EWHC 950 (Admin).

au volontariat spontané, à des politiques publiques appelant au volontariat d'urgence¹¹⁵, au logement des sans-abri par les autorités publiques et les associations¹¹⁶ ou encore grâce à une préoccupation de protection du Service national de santé. Ces considérations, que l'on rattache en France à l'intérêt général, semblent également se refléter dans la nature des recours intentés. Le contentieux qui se développe concerne un champ dans lequel les juges britanniques ne marchent qu'avec prudence. Est-ce que la crise sanitaire sera l'occasion pour eux de s'y aventurer plus audacieusement ? Il est, pour le moment, trop tôt pour le dire.

* * *

ANNEXES

- Public Health (Control of Disease) Act 1984
- The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020
- Coronavirus Act 2020

PUBLIC HEALTH (CONTROL OF DISEASE) ACT 1984

45 C Health protection regulations: domestic

(1)The appropriate Minister may by regulations make provision for the purpose of preventing, protecting against, controlling or providing a public health response to the incidence or spread of infection or contamination in England and Wales (whether from risks originating there or elsewhere).

(2)The power in subsection (1) may be exercised—

- (a)in relation to infection or contamination generally or in relation to particular forms of infection or contamination, and
- (b)so as to make provision of a general nature, to make contingent provision or to make specific provision in response to a particular set of circumstances.

(3)Regulations under subsection (1) may in particular include provision—

- (a)imposing duties on registered medical practitioners or other persons to record and notify cases or suspected cases of infection or contamination,
- (b)conferring on local authorities or other persons functions in relation to the monitoring of public health risks, and
- (c)imposing or enabling the imposition of restrictions or requirements on or in relation to persons, things or premises in the event of, or in response to, a threat to public health.

(4)The restrictions or requirements mentioned in subsection (3)(c) include in particular—

- (a)a requirement that a child is to be kept away from school,
- (b)a prohibition or restriction relating to the holding of an event or gathering,
- (c)a restriction or requirement relating to the handling, transport, burial or cremation of dead bodies or the handling, transport or disposal of human remains, and
- (d)a special restriction or requirement.

¹¹⁵ Section 8 et 9 du *Coronavirus Act 2020*. Cf. UK Government, [Volunteer placements, rights and expenses](#).

¹¹⁶ C. Lamb, « [Homeless swap the streets for hotel suites during coronavirus lockdown](#) », *The Sunday Times*, 26 avril 2020.

(5)The power in subsection (1) is subject to section 45D.

(6)For the purposes of this Part—

(a) a “ special restriction or requirement ” means a restriction or requirement which can be imposed by a justice of the peace by virtue of section 45G(2), 45H(2) or 45I(2), but

(b)a restriction or requirement mentioned in subsection (4)(a), (b) or (c) is not to be regarded as a special restriction or requirement.

[...]

45 F Health protection regulations: supplementary

(1) This section makes further provision about regulations under section 45B or 45C (“ health protection regulations ”).

(2)Health protection regulations may—

(a)confer functions on local authorities and other persons;

(b)create offences;

(c)enable a court to order a person convicted of any such offence to take or pay for remedial action in appropriate circumstances;

(d)provide for the execution and enforcement of restrictions and requirements imposed by or under the regulations;

(e)provide for appeals from and reviews of decisions taken under the regulations;

(f)permit or prohibit the levy of charges;

(g)permit or require the payment of incentive payments, compensation and expenses;

(h)provide for the resolution of disputes.

(3)Health protection regulations may, for the purposes of giving effect to an international agreement or arrangement, amend any enactment.

(4)Health protection regulations may not confer functions on officers of Revenue and Customs unless the regulations are made with the consent of the Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs.

(5)Health protection regulations may not create an offence triable on indictment or punishable with—

(a)imprisonment,

[...]

45 G - Orders that may be made by justice of the peace

Power to order health measures in relation to persons

(1)A justice of the peace may make an order under subsection (2) in relation to a person (“P”) if the justice is satisfied that—

(a)P is or may be infected or contaminated,

(b)the infection or contamination is one which presents or could present significant harm to human health,

(c)there is a risk that P might infect or contaminate others, and

(d)it is necessary to make the order in order to remove or reduce that risk.

(2)The order may impose on or in relation to P one or more of the following restrictions or requirements—

(a)that P submit to medical examination;

(b)that P be removed to a hospital or other suitable establishment;

- (c) that P be detained in a hospital or other suitable establishment;
- (d) that P be kept in isolation or quarantine;
- (e) that P be disinfected or decontaminated;
- (f) that P wear protective clothing;
- (g) that P provide information or answer questions about P's health or other circumstances;
- (h) that P's health be monitored and the results reported;
- (i) that P attend training or advice sessions on how to reduce the risk of infecting or contaminating others;
- (j) that P be subject to restrictions on where P goes or with whom P has contact;
- (k) that P abstain from working or trading.

(3) A justice of the peace may make an order under subsection (4) in relation to a person ("P") if the justice is satisfied that—

- (a) P is or may be infected or contaminated,
- (b) the infection or contamination is one which presents or could present significant harm to human health,
- (c) there is a risk that a related party might infect or contaminate others, and
- (d) it is necessary to make the order in order to remove or reduce that risk.

(4) The order may impose on or in relation to P a requirement that P provide information or answer questions about P's health or other circumstances (including, in particular, information or questions about the identity of a related party).

(5) "Related party" means—

- (a) a person who has or may have infected or contaminated P, or
- (b) a person whom P has or may have infected or contaminated.

(6) An order under this section may also order a person with parental responsibility (within the meaning of the Children Act 1989) for P to secure that P submits to or complies with the restrictions or requirements imposed by the order.

(7) The appropriate Minister must by regulations make provision about the evidence that must be available to a justice of the peace before the justice can be satisfied as mentioned in subsection (1) or (3).

(8) Any reference in this section to a person who is infected or contaminated includes a reference to a person who carries the source of an infection or contamination, and any reference to infecting or contaminating others includes a reference to passing that source to others.

[...]

45P General provision about regulations

(1) A power to make regulations under this Part is exercisable by statutory instrument.

(2) A power to make regulations under this Part includes power to make different provision for different cases or different areas.

45Q Parliamentary control

(1) An instrument containing regulations under this Part, except one to which subsection (4) applies, is subject to annulment—

- (a) in the case of English regulations, in pursuance of a resolution of either House of Parliament;
- (b) in the case of Welsh regulations, in pursuance of a resolution of the National Assembly for Wales.

(2) Subject to subsection (3), subsection (4) applies to an instrument containing (whether alone or with other provisions)—

- (a) regulations under section 45C,

- (b) regulations which amend an enactment pursuant to section 45F(3),
- (c) the first regulations to be made under section 45G(7),
- (d) the first regulations to be made under section 45L(4), or
- (e) the first regulations to be made under section 45N.

(3) Subsection (4) does not apply by virtue of subsection (2)(a) if the instrument contains a declaration that the person making it is of the opinion that the instrument does not contain any provision made by virtue of section 45C(3)(c) which imposes or enables the imposition of—

- (a) a special restriction or requirement, or
- (b) any other restriction or requirement which has or would have a significant effect on a person's rights.

(4) Subject to section 45R, an instrument to which this subsection applies may not be made unless—

- (a) in the case of English regulations, a draft of the instrument has been laid before, and approved by a resolution of, each House of Parliament;
- (b) in the case of Welsh regulations, a draft of the instrument has been laid before, and approved by a resolution of, the National Assembly for Wales.

(5) If an instrument, or a draft of an instrument, containing regulations under section 45B or 45C would, apart from this subsection, be treated for the purposes of the Standing Orders of either House of Parliament as a hybrid instrument, it is to proceed in that House as if it were not such an instrument.

(6) In this section—

“ English regulations ” means regulations made by the Secretary of State;

“ Welsh regulations ” means regulations made by the Welsh Ministers

45 R Emergency procedure

(1) This section applies to an instrument to which subsection (4) of section 45Q applies by virtue of subsection (2)(a) or (b) of that section.

(2) The instrument may be made without a draft having been laid and approved as mentioned in subsection (4) of that section if the instrument contains a declaration that the person making it is of the opinion that, by reason of urgency, it is necessary to make the order without a draft being so laid and approved.

(3) After an instrument is made in accordance with subsection (2), it must be laid—

- (a) in the case of English regulations, before each House of Parliament;
- (b) in the case of Welsh regulations, before the National Assembly for Wales.

(4) Regulations contained in an instrument made in accordance with subsection (2) cease to have effect at the end of the period of 28 days beginning with the day on which the instrument is made unless, during that period, the instrument is approved—

- (a) in the case of English regulations, by a resolution of each House of Parliament;
- (b) in the case of Welsh regulations, by a resolution of the National Assembly for Wales.

(5) But if on any day during that period, on proceedings on a motion that (or to the effect that) the instrument be so approved, either House of Parliament or, as the case may be, the National Assembly for Wales comes to a decision rejecting the instrument, the regulations cease to have effect at the end of that day instead.

(6) In reckoning any such period of 28 days, no account is to be taken—

- (a) in the case of English regulations, of any time during which Parliament is prorogued or dissolved or during which both Houses are adjourned for more than 4 days;

(b)in the case of Welsh regulations, of any time during which the National Assembly for Wales is dissolved or is in recess for more than 4 days.

(7)Subsections (4) and (5) do not—

(a)affect anything done in reliance on the regulations before they ceased to have effect, or

(b)prevent the making of new regulations.

(8) In this section “ English regulations ” and “ Welsh regulations ” have the same meaning as in section 45Q.

The emergency period and review of need for restrictions

3.—(1) For the purposes of these Regulations, the “emergency period”—

(a) starts when these Regulations come into force, and

(b) ends in relation to a restriction or requirement imposed by these Regulations on the day and at the time specified in a direction published by the Secretary of State terminating the requirement or restriction.

(2) The Secretary of State must review the need for restrictions and requirements imposed by these Regulations at least once every 21 days, with the first review being carried out by 16th April 2020.

(3) As soon as the Secretary of State considers that any restrictions or requirements set out in these Regulations are no longer necessary to prevent, protect against, control or provide a public health response to the incidence or spread of infection in England with the coronavirus, the Secretary of State must publish a direction terminating that restriction or requirement.

(4) A direction published under this regulation may—

(a) terminate any one or more requirement or restriction;

(b) terminate a requirement or restriction in relation to a specified business or service or a specified description of business or service.

(5) In this regulation, “specified” means specified in a direction published under this regulation.

Requirement to close premises and businesses during the emergency

4.—(1) A person responsible for carrying on a business which is listed in Part 1 of Schedule 2 must—

(a) during the emergency period—

(i) close any premises, or part of the premises, in which food or drink are sold for consumption on those premises, and

(ii) cease selling food or drink for consumption on its premises; or

(b) if the business sells food or drink for consumption off the premises, cease selling food or drink for consumption on its premises during the emergency period.

(2) For the purposes of paragraph (1)(a), food or drink sold by a hotel or other accommodation as part of room service is not to be treated as being sold for consumption on its premises.

(3) For the purposes of paragraph (1)(a)(ii) and (b), an area adjacent to the premises of the business where seating is made available for customers of the business (whether or not by the business) is to be treated as part of the premises of that business.

(4) A person responsible for carrying on a business or providing a service which is listed in Part 2 of Schedule 2 must cease to carry on that business or to provide that service during the emergency period.

(5) Paragraph (4) does not prevent the use of—

(a) premises used for the businesses or services listed in paragraphs 5, 6, 8, 9 or 10 of that Part to broadcast a performance to people outside the premises, whether over the internet or as part of a radio or television broadcast;

(b) any suitable premises used for the businesses or services listed in that Schedule to host blood donation sessions.

(6) If a business listed in Part 1 or 2 of Schedule 2 (“business A”) forms part of a larger business (“business B”), the person responsible for carrying on business B complies with the requirement in paragraph (1) if it closes down business A.

Restrictions on movement

6.—(1) During the emergency period, no person may leave the place where they are living without reasonable excuse.

(2) For the purposes of paragraph (1), a reasonable excuse includes the need—

(a) to obtain basic necessities, including food and medical supplies for those in the same household (including any pets or animals in the household) or for vulnerable persons and supplies for the essential upkeep, maintenance and functioning of the household, or the household of a vulnerable person, or to obtain money, including from any business listed in Part 3 of Schedule 2;

(b) to take exercise either alone or with other members of their household;

(c) to seek medical assistance, including to access any of the services referred to in paragraph 37 or 38 of Schedule 2;

(d) to provide care or assistance, including relevant personal care within the meaning of paragraph 7(3B) of Schedule 4 to the Safeguarding of Vulnerable Groups Act 2006(1), to a vulnerable person, or to provide emergency assistance;

(e) to donate blood;

(f) to travel for the purposes of work or to provide voluntary or charitable services, where it is not reasonably possible for that person to work, or to provide those services, from the place where they are living;

(g) to attend a funeral of—

(i) a member of the person’s household,

(ii) a close family member, or

(iii) if no-one within sub-paragraphs (i) or (ii) are attending, a friend;

(h) to fulfil a legal obligation, including attending court or satisfying bail conditions, or to participate in legal proceedings;

(i) to access critical public services, including—

(i) childcare or educational facilities (where these are still available to a child in relation to whom that person is the parent, or has parental responsibility for, or care of the child);

(ii) social services;

(iii) services provided by the Department of Work and Pensions;

(iv) services provided to victims (such as victims of crime);

(j) in relation to children who do not live in the same household as their parents, or one of their parents, to continue existing arrangements for access to, and contact between, parents and children, and for the purposes of this paragraph, “parent” includes a person who is not a parent of the child, but who has parental responsibility for, or who has care of, the child;

(k) in the case of a minister of religion or worship leader, to go to their place of worship;

(l) to move house where reasonably necessary;

(m) to avoid injury or illness or to escape a risk of harm.

(3) For the purposes of paragraph (1), the place where a person is living includes the premises where they live together with any garden, yard, passage, stair, garage, outhouse or other appurtenance of such premises.

(4) Paragraph (1) does not apply to any person who is homeless.

Restrictions on gatherings

7. During the emergency period, no person may participate in a gathering in a public place of more than two people except—

(a) where all the persons in the gathering are members of the same household,

(b) where the gathering is essential for work purposes,

(c) to attend a funeral,

(d) where reasonably necessary—

(i) to facilitate a house move,

(ii) to provide care or assistance to a vulnerable person, including relevant personal care within the meaning of paragraph 7(3B) of Schedule 4 to the Safeguarding of Vulnerable Groups Act 2006,

(iii) to provide emergency assistance, or

(iv) to participate in legal proceedings or fulfil a legal obligation.

Enforcement of requirement

8.—(1) A relevant person may take such action as is necessary to enforce any requirement imposed by regulation 4, 5 or 7.

(2) A relevant person may give a prohibition notice to a person if the relevant person reasonably believes that—

(a) the person is contravening a requirement in regulation 4 or 5, and

(b) it is necessary and proportionate to give the prohibition notice for the purpose of preventing that person from continuing to contravene the requirement.

(3) Where a relevant person considers that a person is outside the place where they are living in contravention of regulation 6(1), the relevant person may—

(a) direct that person to return to the place where they are living, or

(b)remove that person to the place where they are living.

(4) A relevant person exercising the power in paragraph (3)(b) to remove a person to the place where they are living, may use reasonable force, if necessary, in the exercise of the power.

(5) Where the person outside the place where they are living without reasonable excuse is a child accompanied by an individual who has responsibility for the child—

(a)the relevant person may direct that individual to take the child to the place where they are living, and

(b)that individual must, so far as reasonably practicable, ensure that the child complies with any direction or instruction given by the relevant person to the child.

(6) Where a relevant person has reasonable grounds to believe that a child is repeatedly failing to comply with the restriction in regulation 6(1), the relevant person may direct any individual who has responsibility for the child to secure, so far as reasonably practicable, that the child complies with that restriction.

(7) For the purposes of this regulation, an individual has responsibility for a child if the individual—

(a)has custody or charge of the child for the time being, or

(b)has parental responsibility for the child (within the meaning of the Children Act 1989(1)).

(8) A relevant person may only exercise the power in paragraph (3), (5) or (6) if the relevant person considers that it is a necessary and proportionate means of ensuring compliance with the requirement.

(9) Where a relevant person considers that three or more people are gathered together in contravention of regulation 7, the relevant person may—

(a)direct the gathering to disperse;

(b)direct any person in the gathering to return to the place where they are living;

(c)remove any person in the gathering to the place where they are living.

(10) Paragraphs (4), (5), (6), (7) and (8) of this regulation apply to the exercise of a power under paragraph (9), as they apply to the exercise of a power under paragraph (3).

(11) A relevant person exercising a power under paragraph (3), (5), (6) or (9) may give the person concerned any reasonable instructions they consider to be necessary.

(12) For the purposes of this regulation—

(a) a “relevant person” means—

(i) a constable,

(ii) a police community support officer,

(iii) subject to paragraph (13), a person designated by a local authority for the purposes of this regulation, or

(iv) a person designated by the Secretary of State for the purposes of this regulation;

(b) references to a requirement include references to a restriction.

(13) A local authority may only designate a person for the purposes of this regulation in relation to a requirement in regulation 4 or 5.

Offences and penalties

9.—(1) A person who—

(a) without reasonable excuse contravenes a requirement in regulation 4, 5, 7 or 8, or

(b) contravenes a requirement in regulation 6, commits an offence.

(2) A person who obstructs, without reasonable excuse, any person carrying out a function under these Regulations commits an offence.

(3) A person who, without reasonable excuse, contravenes a direction given under regulation 8, or fails to comply with a reasonable instruction or a prohibition notice given by a relevant person under regulation 8, commits an offence.

(4) An offence under this regulation is punishable on summary conviction by a fine.

(5) If an offence under this regulation committed by a body corporate is proved—

(a) to have been committed with the consent or connivance of an officer of the body, or

(b) to be attributable to any neglect on the part of such an officer, the officer (as well as the body corporate) is guilty of the offence and liable to be prosecuted and proceeded against and punished accordingly.

(6) In paragraph (5), “officer”, in relation to a body corporate, means a director, manager, secretary or other similar officer of the body corporate.

(7) Section 24 of the Police and Criminal Evidence Act 1984(1) applies in relation to an offence under this regulation as if the reasons in subsection (5) of that section included—

(a) to maintain public health;

(b) to maintain public order.

(8) For the purposes of this regulation, references to a requirement include references to a restriction.

[...]

Fixed penalty notices

10.—(1) An authorised person may issue a fixed penalty notice to anyone that the authorised person reasonably believes—

(a) has committed an offence under these Regulations;

(b) is over the age of 18.

(2) A fixed penalty notice is a notice offering the person to whom it is issued the opportunity of discharging any liability to conviction for the offence by payment of a fixed penalty to a local authority specified in the notice.

(3) The local authority specified in the notice must be the local authority (or as the case may be, any of the local authorities) in whose area the offence is alleged to have been committed (“the relevant local authority”).

(4) Where a person is issued with a notice under this regulation in respect of an offence—

(a) no proceedings may be taken for the offence before the end of the period of 28 days following the date of the notice;

(b) the person may not be convicted of the offence if the person pays the fixed penalty before the end of that period.

(5) A fixed penalty notice must—

(a) give reasonably detailed particulars of the circumstances alleged to constitute the offence;

(b)state the period during which (because of paragraph (4)(a)) proceedings will not be taken for the offence;

(c)specify the amount of the fixed penalty;

(d)state the name and address of the person to whom the fixed penalty may be paid;

(e)specify permissible methods of payment.

(6) The amount specified under paragraph (5)(c) must, subject to paragraph (7), be £60.

(7) (a) Unless sub-paragraph (b) applies, a fixed penalty notice must specify that if £30 is paid before the end of the period of 14 days following the date of the notice that is the amount of the fixed penalty;

(b)if the person to whom a fixed penalty notice is given has already received a fixed penalty notice under these Regulations—

(i)sub-paragraph (a) does not apply, and

(ii)the amount specified as the fixed penalty is to be—

(aa)in the case of the second fixed penalty notice received, £120;

(bb)in the case of the third and subsequent fixed penalty notice received, double the amount specified in the last fixed penalty notice received by that person, to a maximum of £960.

(8) Whatever other method may be specified under paragraph (5)(e), payment of a fixed penalty may be made by pre-paying and posting to the person whose name is stated under paragraph (5)(d), at the stated address, a letter containing the amount of the penalty (in cash or otherwise).

(9) Where a letter is sent as mentioned in paragraph (8), payment is regarded as having been made at the time at which that letter would be delivered in the ordinary course of post.

(10) In any proceedings, a certificate—

(a)that purports to be signed by or on behalf of the chief finance officer of the local authority concerned, and

(b)states that the payment of a fixed penalty was, or was not, received by the date specified in the certificate, is evidence of the facts stated.

(11) In this regulation—

(a)“authorised person” means—

(i)a constable;

(ii)a police community support officer;

(iii)a person designated by the Secretary of State for the purposes of this regulation;

(iv)subject to paragraph (12), a person designated by the relevant local authority for the purposes of this regulation;

(b)a “chief finance officer”, in relation to a local authority, means the person with responsibility for the authority’s financial affairs.

(12) The relevant local authority may only designate a person for the purposes of this regulation to issue fixed penalty notices where the alleged offence relates to the contravention of a requirement or restriction in regulation 4 or 5.

Expiry

12.—(1) These Regulations expire at the end of the period of six months beginning with the day on which they come into force.

(2) This regulation does not affect the validity of anything done pursuant to these Regulations before they expire.

89 Expiry

(1) This Act expires at the end of the period of 2 years beginning with the day on which it is passed, subject to subsection (2) and section 90.

(2) Subsection (1) does not apply to—

(a) section 1;

(b) section 2 and Schedule 1 so far as they—

(i) make provision about a person who has been registered in any register by virtue of that Schedule, or

(ii) make provision for or in connection with the revocation of a person's registration;

(c) section 5 and Schedule 4 so far as they—

(i) make provision about a person who has been registered in the register of pharmaceutical chemists or against whose name in that register an annotation has been recorded, or

(ii) make provision for or in connection with the revocation of a person's registration or the removal of an annotation;

(d) section 6 and Schedule 5 so far as they—

(i) make provision about a person who has been registered in any register by virtue of that Schedule, or

(ii) make provision for or in connection with the revocation of a person's registration;

(e) sections 11, 12 and 13;

(f) section 17;

(g) section 19(11);

(h) section 21(7);

(i) sections 59 to 70;

(j) sections 72 to 74;

(k) section 75(1);

(l) section 76;

(m) this Part;

(n) Parts 2 to 5 of Schedule 7, and section 8 so far as relating to those Parts;

(o) Part 3 of Schedule 8, and section 10(1) and Part 1 of that Schedule so far as relating to that Part;

(p) Parts 3 and 4 of Schedule 10, and section 10(3) and Part 1 of that Schedule so far as relating to those Parts;

(q) Parts 3 and 4 of Schedule 11, and section 10(4) and Part 1 of that Schedule so far as relating to those Parts;

(r) paragraphs 3(2) and (3), 10, 13, 18, 30, 33 and 35 of Schedule 12, and section 15 and paragraphs 1 and 19 of that Schedule so far as relating to those paragraphs;

(s) paragraphs 8, 9, 15, 16 and 30 of Schedule 13, and section 18 and paragraphs 1, 10 and 17 of that Schedule so far as relating to those paragraphs.

(3) A Minister of the Crown may by regulations make transitional, transitory or saving provision in connection with the expiry of any provision of this Act.

(4) In the case of provision made by regulations under subsection (3) which could also be made by an authority under subsection (5), (7) or (9), a Minister of the Crown may not make the provision without the authority's consent.

(5) If the condition in subsection (6) is met, the Welsh Ministers may by regulations make transitional, transitory or saving provision in connection with the expiry in relation to Wales of any provision of this Act.

(6) The condition is that, so far as it extends to England and Wales and applies to Wales, the provision would be within the legislative competence of the National Assembly for Wales if it were contained in an Act of that Assembly (including

any provision that could only be made with the consent of a Minister of the Crown within the meaning of the Ministers of the Crown Act 1975).

(7) If the condition in subsection (8) is met, the Scottish Ministers may by regulations make transitional, transitory or saving provision in connection with the expiry in relation to Scotland of any provision of this Act.

(8) The condition is that, so far as it extends to Scotland, the provision would be within the legislative competence of the Scottish Parliament if it were contained in an Act of that Parliament.

(9) If the condition in subsection (10) is met, a Northern Ireland department may by order make transitional, transitory or saving provision in connection with the expiry in relation to Northern Ireland of any provision of this Act.

(10) The condition is that the provision, so far as it extends to Northern Ireland—

(a) would be within the legislative competence of the Northern Ireland Assembly, and

(b) would not require the consent of the Secretary of State, if it were contained in an Act of that Assembly.

(11) The power of a Minister of the Crown or the Welsh Ministers to make regulations under this section is exercisable by statutory instrument.

(12) The power of a Northern Ireland department to make an order under this section is exercisable by statutory rule for the purposes of the Statutory Rules (Northern Ireland) Order 1979 (S.I. 1979/1573 (N.I. 12)) (and not by statutory instrument).

90 Power to alter expiry date

(1) A relevant national authority may by regulations provide that any provision of this Act—

(a) does not expire at the time when it would otherwise expire (whether by virtue of section 89 or previous regulations under this subsection or subsection (2)), and

(b) expires instead at such earlier time as is specified in the regulations.

(2) A relevant national authority may by regulations provide that any provision of this Act—

(a) does not expire at the time when it would otherwise expire (whether by virtue of section 89 or previous regulations under this subsection or subsection (1)), and

(b) expires instead at such later time as is specified in the regulations.

(3) A time specified under subsection (2) in relation to a provision of this Act must not be later than the end of the period of 6 months beginning with the time when the provision would otherwise have expired (whether by virtue of section 89 or previous regulations under subsection (1) or (2)).

(4) Regulations under this section—

(a) may make different provision for different purposes or areas;

(b) may make transitional, transitory or saving provision.

(5) In this section “relevant national authority” means a Minister of the Crown, subject as follows.

(6) In the case of regulations under this section which could also be made by an authority by virtue of subsection (7), (9) or (11), a Minister of the Crown may not make the regulations without the authority's consent.

(7) The Welsh Ministers are also a relevant national authority for the purposes of this section in relation to a provision of this Act if—

(a) it extends to England and Wales and applies in relation to Wales, and

(b)so far as it so extends and applies, it would be within the legislative competence of the National Assembly for Wales if it were contained in an Act of that Assembly (including any provision that could only be made with the consent of a Minister of the Crown within the meaning of the Ministers of the Crown Act 1975).

(8)The power of the Welsh Ministers to make regulations under this section in relation to a provision of this Act is a power to do so only so far as the provision extends to England and Wales and applies in relation to Wales.

(9)The Scottish Ministers are also a relevant national authority for the purposes of this section in relation to a provision of this Act if—

(a)it extends to Scotland, and

(b)so far as it so extends, it would be within the legislative competence of the Scottish Parliament if it were contained in an Act of that Parliament.

(10)The power of the Scottish Ministers to make regulations under this section in relation to a provision of this Act is a power to do so only so far as the provision extends to Scotland.

(11)A Northern Ireland department is also a relevant national authority for the purposes of this section in relation to a provision of this Act if—

(a)it extends to Northern Ireland, and

(b)so far as it so extends, were it contained in an Act of the Northern Ireland Assembly—

(i)it would be within the legislative competence of that Assembly, and

(ii)it would not require the consent of the Secretary of State.

(12)References in this section to regulations are to be read in relation to a Northern Ireland department as references to an order.

(13)The power of a Northern Ireland department to make an order under this section in relation to a provision of this Act is a power to do so only so far as the provision extends to Northern Ireland.

(14)Any power of a Minister of the Crown or the Welsh Ministers to make regulations under this section is exercisable by statutory instrument.

(15)Any power of a Northern Ireland department to make an order under this section is exercisable by statutory rule for the purposes of the Statutory Rules (Northern Ireland) Order 1979 (S.I. 1979/1573 (N.I. 12)) (and not by statutory instrument).