

L'Etat de droit et la crise sanitaire au Royaume-Uni
Aurélie Duffy-Meunier

Les réponses aux questions supplémentaires du nouveau questionnaire (et l'actualisation d'une ancienne question) ont été achevées le 30 mai 2022.

L'actualisation du premier questionnaire a été réalisée au moment des relectures des épreuves en avril 2022.

4°) Quelle dynamique s'est mise en place entre les autorités centrales/nationales et les autorités décentralisées/locales ? Quel rôle les autorités locales ont-elles été conduites à jouer par rapport aux autorités centrales ?

Une application différenciée des règles relatives à la lutte contre le coronavirus peut être constatée. Elle s'explique par le processus de dévolution des compétences législatives au Parlement écossais (*Scotland Act 1998*), à l'Assemblée nord-irlandaise en 1998 (*Northern Ireland Act 1998*) et, plus tardivement, au Pays de Galles. Le *Government of Wales Act 1998* a permis une dévolution de compétences administrative à laquelle s'est substituée une délégation de compétence législative par le *Government of Wales Act 2006*. Puisque la santé, la protection sociale et l'éducation sont des compétences législatives déléguées, ces trois régions ont pu adopter des réglementations différentes de celles de l'Angleterre au plus fort de la crise sanitaire. La police et la justice étant également dévolues en Ecosse et en Irlande du Nord, des réglementations différentes pour sanctionner le non-respect des mesures de lutte contre le covid ont été adoptées.

Le *Coronavirus Act 2020* - qui a obtenu le consentement préalable des trois régions avant son adoption¹ - leur a donné des pouvoirs d'urgence (à l'exception de l'Irlande du Nord où il ne s'applique pas complètement) dans leurs champs de compétences respectifs, et notamment en matière de santé. Des financements ont également été accordés aux différentes régions. La coordination des pouvoirs d'urgence est réalisée à travers une instance dédiée, le *Civil Contingencies Committee* (COBR ou populairement COBRA). Cette commission est présidée par le Premier ministre pour régler les questions d'urgence nationale. Elle réunit les chefs d'exécutif des régions. Dès le 3 mars, le *Coronavirus action plan*² établissait les premiers pas de cette coordination. Les réglementations relatives au confinement, qui sont applicables en Ecosse³, au Pays de Galles⁴ et en Irlande du Nord⁵, ont, quant à elles, été prises sur des fondements législatifs distincts⁶ par le biais d'une procédure d'urgence.

La communication politique a mis en évidence un certain nombre de difficultés résultant de cette différenciation territoriale. En effet, l'annonce de certaines mesures par le Premier ministre, comme les tests, les appels au volontariat, ne concernait en réalité que l'Angleterre et

¹ 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 », 13 mars, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-and-devolution>.

² *Coronavirus action plan: a guide to what you can expect across the UK*, 3 mars, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/869827/Coronavirus_action_plan_-_a_guide_to_what_you_can_expect_across_the_UK.pdf

³ *Health Protection (Coronavirus) (Restrictions) (Scotland) Regulations*.

⁴ *Health Protection (Coronavirus Restrictions) (Wales) Regulations 2020*.

⁵ *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) Regulations (Northern Ireland) 2020*.

⁶ 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 Ecosse par le *Public Health etc. (Scotland) Act 2008* et en Irlande du Nord le *Public Health Act (Northern Ireland) 1967*.

non les autres régions⁷. Il y a, en effet, quatre politiques de lutte contre le coronavirus différentes sur l'ensemble du territoire britannique, comme en témoigne les différentes réglementations accessibles sur le « légifrance » britannique : [legislation.gov.uk](https://www.legislation.gov.uk)⁸.

Les réglementations adoptées ont imposé, comme en Angleterre, des mesures de confinement, la fermeture de commerces et des restrictions aux rassemblements publics. Les réglementations galloise, écossaise et nord-irlandaise concernant les autorisations de sorties contenaient une même interdiction selon laquelle aucune personne ne peut quitter son domicile durant la période d'urgences « sans excuse raisonnable » et énuméraient les treize mêmes exceptions à cette règle qu'en Angleterre⁹.

Il existe toutefois des différences selon les régions. Par exemple, en Ecosse, le *Coronavirus (Scotland) Act 2020* contenait des dispositions spécifiques telles que le renforcement de la protection des locataires contre les expulsions. Par ailleurs, en matière pénale, des divergences existaient en Ecosse et en Irlande du Nord à propos des procès par jury. Les nouveaux procès ont été suspendus en Ecosse contrairement à l'Angleterre et au Pays de Galles mais le *Lord Chief Justice* a mis un terme à cette différence en appliquant la solution écossaise en Angleterre et au Pays de Galles. Ces divergences entre l'Angleterre et les autres régions ont également concerné l'assouplissement des principales mesures de confinement annoncé le 10 mai 2020. A partir de cette date et jusqu'aux derniers assouplissements annoncés à la fin du mois de mai 2020, les anglais pouvaient quitter leur domicile sans avoir à fournir une excuse raisonnable alors que cette règle était toujours valable dans les autres régions¹⁰. Le confinement puis le déconfinement du printemps 2020 comme les reconfinements de l'hiver 2021 ainsi que les diverses réglementations régionales jusqu'au printemps 2022 ont, en définitive, témoigné d'une approche territorialisée¹¹, facteur d'insécurité juridique.

10°) Pouvez-vous nous communiquer des statistiques faites dans le cadre de l'élaboration des normes de crise sanitaire (nombre de textes, de modifications des textes de crise, de prorogation de ces textes, etc.) ?

Le principal texte législatif, qui s'applique à l'ensemble des régions, est le *Coronavirus Act 2020*. D'autres lois et réglementations plus spécifiques s'appliquent aux régions.

⁷ D. Wincott et Alan Wager, « Coronavirus: the challenges for devolution », 9 avril 2020, <https://ukandeu.ac.uk/coronavirus-the-challenges-for-devolution/>.

⁸ Cf. <https://www.legislation.gov.uk/coronavirus>.

⁹ *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)*.

¹⁰ *Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) (Amendment) (No. 3) Regulations 2020*, entrée en vigueur le 1^{er} juin; *Health Protection (Coronavirus Restrictions) (Wales) (Amendment) (No. 5) Regulations 2020*, entrée en vigueur le 1^{er} juin; *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 May 2020.

¹¹ *Covid: What is the guidance across the UK now?*, 3 May 2022, Covid: What is the guidance across the UK now?

Ainsi, en Angleterre et au Pays de Galles, deux lois s'appliquent : le *Coronavirus Act 2020* et le *Public Health (Control of Disease) Act 1984*. Au Pays de Galles, deux réglementations s'ajoutent à ces textes de lois : le *Health Protection (Coronavirus Restrictions) (No. 5) (Wales) Regulations 2020 (S.I. 2020/1609)* et le *Health Protection (Coronavirus Restrictions) (Functions of Local Authorities etc.) (Wales) Regulations 2020 (S.I. 2020/1011)*.

En Ecosse, quatre lois contenant des pouvoirs d'urgences ont été adoptées pour lutter contre le coronavirus (le *Coronavirus Act 2020*, le *Coronavirus (Scotland) Act 2020*, le *Coronavirus (Scotland) (No.2) Act 2020* et le *Public Health etc. (Scotland) Act 2008*) et trois principaux textes réglementaires (le *Health Protection (Coronavirus) (International Travel and Operator Liability) (Scotland) Regulations 2021 (S.S.I. 2021/322)* et le *Health Protection (Coronavirus) (Requirements) (Scotland) Regulations 2021 (S.S.I. 2021/277)*).

En Irlande du Nord, le *Coronavirus Act 2020* s'applique ainsi que le *Public Health Act (Northern Ireland) 1967*.

A ces principaux textes s'ajoute un grand nombre de législations déléguées. Au 25 mai 2022, une recherche systématique des législations déléguées (*secondary legislations*) contenant dans leurs intitulés les termes « coronavirus » ou « covid » produit 444 résultats pour le Royaume-Uni, 291 pour l'Irlande du Nord, 249 pour l'Ecosse et 215 pour le Pays de Galles.

1) Les recours

2. Quelles procédures ont été utilisées ?

Dans une affaire récente, la High Court¹², a examiné un recours en *judicial review* contre une directive du Ministre de la santé relative au transfert dans des maisons de retraite de certaines personnes âgées qui étaient à l'hôpital et ce, afin de libérer des lits au mois de mars/avril 2020. La Haute cour a jugé cette directive illégale en raison de son irrationalité car elle n'avait pas tenu compte des cas de patients n'ayant pas été testés négatifs et pouvant être asymptomatiques, et car elle n'avait pas prévu de mesures d'isolement de 14 jours.

5. Quel contrôle a été exercé sur les mesures de sortie de crise et/ou d'assouplissement des dispositifs mis en place ?

Il n'y a pas eu à notre connaissance de contrôle des mesures de sortie de crise car il n'y a pas de contrôle *a priori* de constitutionnalité des lois. Ces dispositifs n'ont, à notre connaissance, pas fait l'objet de contentieux *a posteriori*.

6. Dans le contentieux de l'urgence, comment a évolué le contrôle juridictionnel ?

Il n'y a pas eu à notre connaissance de contentieux de l'urgence comparable à celui qui est exercé en France sur les mesures de lutte contre le coronavirus.

9. Des mesures provisoires ont-elles été ordonnées par le juge ? Lesquelles ?

Il n'y a pas eu à notre connaissance de mesures provisoires ordonnées par des juges comme cela peut être le cas en France sur les mesures de lutte contre le coronavirus.

¹² *R (Gardner) v Secretary of State for Health* [2022] EWHC 967 (Admin)

12. Un contentieux de la responsabilité a-t-il été suscité par les décisions prises pour répondre à la crise du Covid-19 ? Sur quel fondement les personnes publiques ont-elles, le cas échéant été condamnées ?

Il n'y a pas eu, à notre connaissance, de contentieux de la responsabilité administrative devant les juridictions compétentes. En revanche, l'affaire du « partygate », ces fêtes organisées à Downing Street en plein cœur des restrictions liées au Covid, ont donné lieu à une enquête administrative interne qui s'est achevée en janvier 2022. Les premiers éléments du rapport établi par la Haute fonctionnaire Sue Gray ont été publiés fin janvier 2022, la publication de l'intégralité du rapport est, quant à elle, survenue le 25 mai 2022 après que les autorités de police ont terminé leur enquête. L'enquête policière a conduit au prononcé de 126 amendes à l'encontre de 83 personnes, y compris le Premier ministre, en raison de manquements aux règles sanitaires au sein de Downing Street à l'occasion de huit fêtes. Le rapport de Sue Gray a notamment conclu au non-respect des règles sanitaires et dénoncé des manquements graves aux standards qui sont exigés de la part des membres du gouvernement¹³.

Les débats parlementaires ont donné lieu à la mise en cause du Premier ministre en janvier et fin mai 2022 par les parlementaires de l'opposition. Le *Committee of Privilege* conduit d'ailleurs une enquête afin d'établir si le Premier ministre s'est rendu coupable d'un *contempt of Parliament (outrage au Parlement)* en affirmant, à plusieurs reprises, que les règles sanitaires n'avaient pas été méconnues. La Commission sur la Constitution de la Chambre des Lords conduit, par ailleurs, une enquête sur les modifications du Code ministériel¹⁴, qui n'a pas de force juridique contraignante et qui pose les standards devant être respectés par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Ce manuel a fait l'objet de modifications à la suite du *partygate* afin de rendre plus difficile la démission ou la révocation de ministres pour des méconnaissances mineures du Code ministériel¹⁵. Ces divers éléments soulèvent la question de la mise en cause de la responsabilité politique du Premier ministre. Disposant encore d'une majorité à la Chambre des communes malgré une perte de soutien au sein même de son parti, Boris Johnson a réitéré, le 25 mai 2022, son refus de démissionner. Il a toutefois fait l'objet d'une motion de défiance interne au parti conservateur le 6 juin 2022. Le Premier ministre a obtenu le soutien de 211 députés de son parti sur 359 alors que 148 députés ont voté contre lui afin de changer de *leader* du Parti et donc de premier ministre. Boris Johnson est donc resté à la tête du Gouvernement au terme de cette procédure.

¹³ Cabinet Office, *Findings Of Second Permanent Secretary's Investigation Into Alleged Gatherings On Government Premises During Covid Restrictions*, 25 mai 2022, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1078404/2022-05-](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1078404/2022-05-25_FINAL_FINDINGS_OF_SECOND_PERMANENT_SECRETARY_INTO_ALLEGED_GATHERINGS.pdf)

[25_FINAL_FINDINGS_OF_SECOND_PERMANENT_SECRETARY_INTO_ALLEGED_GATHERINGS.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1078404/2022-05-25_FINAL_FINDINGS_OF_SECOND_PERMANENT_SECRETARY_INTO_ALLEGED_GATHERINGS.pdf)

¹⁴ <https://committees.parliament.uk/work/1150/revision-of-the-cabinet-manual/>

¹⁵ Cabinet Office, Ministerial Code, May 2022; Policy paper, Statement of government policy: standards in public life, Published 27 May 2022, <https://www.gov.uk/government/publications/revisions-to-the-ministerial-code-and-the-role-of-the-independent-adviser-on-ministers-interests/statement-of-government-policy-standards-in-public-life>