

La Cour suprême au Royaume-Uni et la question de constitutionnalité par Olivier Deparis

Olivier DEPARIS - Magistrat de Liaison au Royaume-Uni

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 32 (DOSSIER : ROYAUME-UNI) - JUILLET 2011

Londres, le 26 avril 2011.

L'actualité juridique française sur la garde à vue et l'incidence des décisions du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation résonnent comme un écho des discussions entamées au Royaume-Uni. En effet, la Cour suprême a, par une décision d'octobre 2010, critiqué les dispositions du droit écossais qui ne garantissaient pas l'assistance effective d'un avocat à la personne placée en garde à vue. Elle a déclaré que les dispositions concernant la garde à vue étaient incompatibles avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et a assorti cette constatation d'une déclaration d'incompatibilité, en demandant au gouvernement de bien vouloir modifier la loi sur ce point.

Plus récemment encore, une décision de la Cour suprême a considéré que le fait d'inscrire sur un registre les auteurs d'actes sexuels condamnés à plus de trente mois d'emprisonnement et de les obliger, leur vie durant, à renseigner régulièrement l'autorité administrative sur leur situation, sans distinguer selon la nature de leur condamnation, apparaissait contraire au principe de proportionnalité. En conséquence, elle a demandé au gouvernement de changer la loi pour respecter l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme sur la vie privée.

Dans ces deux cas, la Cour suprême a condamné les dispositions légales en les assortissant d'une déclaration d'incompatibilité qui n'a de caractère contraignant ni pour le Parlement ni pour le Gouvernement.

Ces décisions et d'autres illustrent bien les pouvoirs et les limites de la Cour suprême en matière de contrôle de la constitutionnalité au Royaume-Uni. C'est dans la confrontation des droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme et dans son mode d'intégration dans le droit positif du Royaume-Uni qu'apparaît toute la problématique de la Cour suprême et la question de la constitutionnalité.

On peut aussi ajouter la décision de la Cour européenne des droits de l'homme censurant la loi anglaise privant le prisonnier de tout droit de vote quelque soit la durée de son incarcération.

L'ensemble de ces décisions ont provoqué la révolte de certains membres du Parlement contre ce qu'ils considèrent comme l'assujettissement de la *Common Law* aux normes contenues dans la Convention européenne des droits de l'homme et un questionnement sur le rôle de la Cour suprême dans sa participation à ce processus.

Devant cette effervescence, le Premier Ministre, David Cameron, a créé une commission chargée d'étudier les moyens d'éviter ou de réduire le contrôle des textes législatifs du Royaume-Uni à partir des principes dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Certains ont même émis l'idée que le Royaume-Uni puisse se retirer de la Convention européenne des droits de l'homme. Le président de la Cour de Strasbourg a rappelé que le seul pays ayant manifesté cette volonté était la Grèce des colonels. Il n'est pas sûr que cette déclaration ait pacifié les esprits.

En tout état de cause, certains parlementaires eurosceptiques et souvent conservateurs se sont demandés : « mais comment a-t-on pu en arriver là ? » Était-ce lié à la création de la Cour suprême ou bien à la mise en place du *Human Rights Act* de 1998 ?

La création de la Cour suprême du Royaume-Uni

L'actuelle Cour suprême est l'héritière de la formation judiciaire de la Chambre des Lords. La formation judiciaire issue de la Chambre des Lords et qui constituait jusqu'en 2009 la plus haute juridiction du Royaume-Uni siégeait au Parlement et ses membres étaient parlementaires. Si dans la pratique cette institution se conformait à l'exigence d'indépendance conforme à l'éthique de l'autorité judiciaire, cette situation suscitait quelques critiques en ce qu'elle apparaissait en contravention avec les principes démocratiques de la séparation de pouvoirs et aux dispositions

de la Convention européenne des droits de l'homme et notamment de son article 6.

Pour satisfaire aux exigences des normes internationales, les britanniques ont mis en oeuvre un chantier révélant une véritable volonté de réformer le système existant. Comme l'a exprimé le *Department for Constitutional Affairs* qui présentait alors la réforme envisagée : « La Convention européenne des droits de l'homme souligne que le juge doit être indépendant, impartial, et dénué de tout préjugé, réel ou supposé. Afin que cela soit assuré, l'indépendance du judiciaire ne doit pas être seulement préservée en pratique, mais aussi être étayée par des garanties constitutionnelles effectives et appropriées ».

Le *Constitutional Reform Act* de 2005 a mis en place la Cour suprême, opérationnelle depuis le 1^{er} octobre 2009 dont l'inauguration officielle par la Reine a eu lieu le 16 octobre 2009.

Le législateur a créé une Cour suprême totalement indépendante du Parlement, établissant pour l'avenir un nouveau système de nomination de ses juges, disposant de son propre personnel, de son propre budget et qui siège depuis dans un nouveau bâtiment, Middlesex Guildhall et non plus à Westminster. Le président de la Cour suprême, le *Lord Chief Justice*, devient par le *Constitutional Reform Act* le premier des juges d'Angleterre et du Pays de Galles et président des juridictions anglaises et galloises. A ce titre, il est le porte-parole des juges devant le Parlement et l'exécutif.

L'article 24 prévoyait que cette toute nouvelle Cour suprême était composée des Law Lords en exercice au moment de sa création et qu'ils demeureraient membres de la Chambre des Lords. Les membres de la Chambre des Lords sont donc devenus les premiers juges de la nouvelle Cour suprême lorsque celle-ci ouvrit ses portes le 1^{er} octobre 2009 au Middlesex Guildhall.

La Cour suprême est au sommet de l'organisation judiciaire du Royaume-Uni. Elle connaît des décisions en Angleterre et au Pays de Galles de la Cour d'appel - *Court of Appeal* pour les affaires civiles et pénales - ainsi que des certaines décisions de la *High Court*. Pour l'Ecosse, elle connaît des décisions de la *Court of Session* et pour l'Irlande du Nord des décisions de la Cour d'appel d'Irlande du Nord et de celles de la *High Court* dans certains cas.

En conséquence et pour résumer la Cour suprême, est avant tout une cour judiciaire :

- est la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire pour toutes les affaires civiles du Royaume-Uni et pour les affaires pénales d'Angleterre, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord
- est chargée des recours sur des points de droit d'intérêt général ou d'une importance constitutionnelle
- maintient et développe, en sa qualité de plus haute juridiction du Royaume-Uni, son rôle de leader dans le monde de la *Common Law*.

Elle ne peut être appelée à donner un avis sur l'organisation des pouvoirs publics à l'instar de la Cour suprême du Canada qui a déterminé les conditions juridiques auxquelles le Québec pourrait accéder à l'indépendance. Cependant, les membres de la Cour suprême qui font également parti du *Privy council* peuvent être amenés à intervenir directement dans l'exercice des compétences des parlements, ceux de Westminster, d'Ecosse et d'Irlande du Nord ou du Pays de Galles pour trancher les conflits de compétences qui peuvent les opposer.

En aucun cas la loi de 2005 ne lui a donné le pouvoir d'annuler une disposition législative qu'elle jugerait contraire aux droits et libertés applicables au Royaume-Uni. Elle reste subordonnée au pouvoir de la loi et à la souveraineté du Parlement.

Plus insidieusement, la révolution juridique avait commencé en 1998, à la suite de la rédaction du Human Right Act

Le Royaume-Uni ne possède pas à l'image de la France de constitution écrite. Il a cependant développé tout au long de son histoire des principes de droit constitutionnel écrits ou résultant de la pratique des institutions. Il a ainsi appliqué sans l'avoir littéralement formulée la règle de la séparation de pouvoirs entre exécutif, législatif et judiciaire. Il a aussi, notamment par l'instauration de la notion *d'Habeas Corpus*, su assurer l'exercice des libertés individuelles contre les abus de l'État.

Souvent il s'est agi non pas de reconnaître un ensemble de droits aux individus mais de leur permettre, par un dispositif précis, de lutter efficacement contre la puissance de l'État. On a pu parler à cet égard de conception négative des droits de l'homme.

Le Royaume-Uni est plus particulièrement attaché à deux concepts particuliers. D'une part, le principe de « l'État de droit » est compris comme

un ensemble de règles qui s'imposent à l'ensemble des acteurs de la société britannique. D'autre part, le principe de la souveraineté du Parlement est lié au caractère parlementaire du régime britannique. Il doit pouvoir légiférer comme il l'entend et les tribunaux doivent appliquer la loi votée tout en l'interprétant, mais le Parlement reste le pouvoir suprême.

Dès lors, la Cour suprême, comme la formation judiciaire de la Chambre des Lords, se trouve confrontée au principe de la souveraineté du Parlement et aux conséquences liées à l'application du droit des conventions internationales et notamment de la Convention européenne des droits de l'homme. Au Royaume-Uni, comme en France et ailleurs, c'est souvent à l'aune de ces textes que se joue la problématique du contrôle de la constitutionnalité.

En matière de traités internationaux, alors qu'en France, le traité ratifié s'impose dans l'ordre juridique français, au Royaume-Uni, c'est le Parlement qui détermine lui-même les conditions d'application des textes internationaux dans son ordre interne.

Ainsi, lorsqu'en 1972 le Parlement a voté la loi ayant permis l'adhésion du Royaume-Uni à l'Europe, il a reconnu aux textes fondateurs de la Communauté un effet direct sur l'ordre juridique interne du Royaume-Uni. Les juridictions sont depuis lors dans l'obligation d'appliquer le droit communautaire, même lorsque celui-ci entre en conflit avec une loi votée par le Parlement. A titre d'exemple, les conflits d'enlèvements internationaux d'enfants sont réglés sur la base des textes communautaires et de la jurisprudence de la Cour de justice de Luxembourg. La souveraineté parlementaire est donc battue en brèche mais le Parlement a de lui-même abdiqué sa souveraineté.

En revanche, la situation est différente en ce qui concerne la Convention européenne des droits de l'homme. Si le Royaume-Uni a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme pour avoir participé à sa rédaction, le seul effet juridique a été, jusqu'en 1998, de permettre aux citoyens britanniques de saisir la Cour européenne des droits de l'homme dès lors que ses propres recours en droit interne avaient été épuisés et éventuellement de faire condamner l'État anglais.

La conséquence en était que le justiciable anglais ne pouvait directement se prévaloir devant les juridictions anglaises des dispositions de la Convention.

Cette situation a été profondément modifiée avec l'adoption en 1998 du *Human Rights Act*.

En effet, le *Human Rights Act -HRA-* de 1998, entré en vigueur le 2 octobre 2000, prévoit que les lois du Royaume-Uni doivent être conformes aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. Le *HRA* reprend l'ensemble du dispositif des droits et libertés garantis par la Convention - à l'exception de l'article 13 - .

En son article 3 § 1, la loi dispose que « Dans la mesure du possible, la législation primaire et la législation déléguée doivent être interprétées et mises en oeuvre de manière compatible avec les droits reconnus par la Convention ».

L'article 4 précise également que :

« 1- le paragraphe 2 du présent article s'applique à toute procédure dans le cadre de laquelle un tribunal est appelé à dire si une disposition de la législation primaire est compatible avec un droit reconnu par la Convention.

2- Si le tribunal considère que la disposition en cause est incompatible avec un droit reconnu par la Convention, il peut prononcer une déclaration d'incompatibilité...

6- Une déclaration faite en vertu du présent article :

a - n'a aucune incidence sur la validité, le maintien ou l'application de la disposition concernée ; et

b - ne lie pas les parties à la procédure dans laquelle elle a été faite ».

Si les juridictions doivent prendre en compte les impératifs de la Convention européenne des droits de l'homme, elles ne disposent pas du pouvoir d'annuler les dispositions critiquées. En effet, selon l'article 4 (2) du *HRA* si l'une des plus hautes cours du Royaume-Uni - principalement la Cour suprême, la Cour d'Appel et la *High Court* - considère que la disposition est incompatible avec un droit protégé par la Convention, elle peut seulement dénoncer au Parlement et au Gouvernement cette incompatibilité mais cela n'a aucun effet sur la validité ou l'application de la disposition. Cela ne lie pas non plus les parties au procès dans lequel elle est faite.

Elle a seulement pour effet d'inciter le législateur ou le gouvernement à envisager de modifier la loi pour remédier à cette incompatibilité. L'idée

est que les juridictions peuvent, par leurs décisions, attirer l'attention du Gouvernement et du Parlement sur les situations dans lesquelles la législation est jugée non conforme à la Convention et de lui permettre de corriger les défaillances constatées. Ensuite, soit le Parlement amende la loi critiquée pour remédier à cette situation soit le ministre concerné exerce son droit d'amendement en vertu de l'article 10 de la loi de 1998. Mais, ni le Gouvernement ni le Parlement britannique ne sont tenus de modifier la loi critiquée.

Jusqu'alors, la situation est simple, mais le *Human Rights Act* en intégrant dans la *Common Law* les droits de la Convention a ajouté un mécanisme particulier. En effet, l'article 2 du *HRA* impose aux cours de « prendre en compte - *must take into account* - tous jugements, décisions ou avis de la Cour européenne des droits de l'homme, lorsqu'ils ont à juger une question qui concerne un droit protégé par la Convention, autant que, selon l'opinion de la cour ou du tribunal, cela est pertinent avec les procès dans lesquels cette question a été posée ».

Cette disposition innovante est fondamentale tant par sa nature contraignante à l'égard des Cours qu'en vertu des contraintes liées à l'application de la règle du précédent dans le système de *Common Law*.

La Chambre des Lords et la Cour suprême ont précisé les conditions auxquelles les juridictions du Royaume-Uni devaient respecter les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme qui, en vertu des règles de la *Common Law*, lient les Cours inférieures qui doivent les respecter, sous peine de se faire censurer.

Tant la Chambre des Lords que la Cour suprême ont interprété l'article 2 du *HRA* en décidant que les Cours devaient respecter toute jurisprudence claire et constante de la Cour de Strasbourg. Ces décisions ont décidé que les juridictions ne pouvaient sans bonne raison se départir des principes posés par les jugements de la Cour de Strasbourg notamment ceux rendus en grande chambre.

Dès lors les principes et argumentations développés par les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et avalisées par les jugements la Chambre des Lords et la Cour suprême s'imposent à tous les juges britanniques et constituent des précédents obligatoires pour les juridictions du Royaume-Uni.

Un arrêt de la Cour suprême permet d'illustrer le pouvoir de la Cour et ses limites.

L'arrêt *Cadder v Her Majesty's advocate* du 26 octobre 2010 est relatif aux conditions d'accès à l'avocat pendant la garde à vue. Les articles 14 et 15 de la procédure criminelle en vigueur en Écosse tels qu'ils résultent d'une loi de 1995 prévoient pour la police le droit de détenir une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction pénale punie d'emprisonnement. Le prévenu gardé à vue peut être interrogé par la police après avoir été informé de son droit au silence. Il a aussi le droit de demander à ce qu'un avocat soit averti de son placement en garde à vue mais selon la loi de 1995, l'avocat ne peut assister aux interrogatoires.

La question était alors de savoir si cette interdiction formulée par la procédure pénale écossaise était compatible avec le droit au procès équitable reconnu par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme repris dans le *HRA*.

Pour analyser l'article 6 de la Convention, la Cour suprême a examiné les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et notamment sa décision *Salduz* rendue contre la Turquie. Elle a considéré que cette décision constituait un précédent non équivoque qui s'imposait d'elle-même, en relevant que les principes dégagés par la décision étaient absolus, peu important que la décision ait été prononcée à l'encontre d'un autre État que le Royaume-Uni. Au vu de cette jurisprudence, la Cour suprême a donc considéré que les dispositions de procédure pénale en vigueur en Écosse ne respectaient pas les conditions de l'article 6 de la Convention.

Le fait d'être assujéti à une disposition constitutionnelle censurée par la Cour permet à la personne dont les droits fondamentaux ont été bafoués d'introduire une action en réparation auprès de l'État anglais. Cela permet aussi aux personnes ayant subi une violation similaire de leurs droits d'invoquer la jurisprudence de la Cour suprême pour demander aux juridictions inférieures saisies des poursuites de tirer toutes conséquences de cette violation de leurs droits fondamentaux, en l'espèce annuler les procès verbaux obtenus hors de la présence de l'avocat en garde à vue et de demander des dommages et intérêts.

Une autre conséquence est alors la déclaration d'incompatibilité. La Cour fait savoir au Parlement et au Gouvernement que la situation juridique ainsi créée n'apparaît pas compatible avec les principes fondamentaux.

Il est évident qu'une déclaration d'incompatibilité concernant la procédure pénale écossaise ou résultant de la décision du 21 avril 2010 de la Cour suprême de Londres déclarant que la loi qui obligeait les délinquants sexuels à être inscrits sur un registre et les assujettissant à des obligations de contrôle leur vie durant, comme étant contraire aux droits fondamentaux couverts par l'article 8 de la Convention européenne n'ont pas d'effets juridiques immédiats.

La disposition concernée subsistera jusqu'à ce que le Gouvernement ou le Parlement modifie ou non le texte critiqué par la Cour suprême. Tout dépend alors de la volonté du Parlement ou Gouvernement à retirer les dispositions jugées contraires au *HRA*.

Dans son arrêt *Burden/Royaume-Uni*, du 29 avril 2008, le Cour européenne des droits de l'homme a regretté l'absence d'effectivité du dispositif ainsi créé. Elle a constaté qu'entre le 2 octobre 2000, date d'entrée en vigueur de la loi sur les droits de l'homme et le 30 juillet 2008, 24 déclarations d'incompatibilité avaient été rendues dont neuf avaient fait l'objet d'un recours. Sur quinze déclarations définitives, la loi a été ou était en voie d'être modifiée. La Cour a relevé avec « satisfaction que, dans l'ensemble des affaires dans lesquelles pareilles déclarations sont devenues définitives à ce jour, des mesures ont été prises pour modifier la disposition de loi litigieuse. Etant donné toutefois qu'à ce jour le nombre de déclarations définitives est encore relativement modeste, la Grande Chambre estime comme la chambre qu'il serait prématuré d'affirmer que la procédure prévue par l'article 4 de la loi sur les droits de l'homme offre un recours effectif aux particuliers qui se plaignent de la législation interne. »

Même si la déclaration d'incompatibilité ne présente pas de caractère contraignant, il est en effet difficile pour le pouvoir politique de ne pas en tenir compte en raison de la considération attachée aux décisions de justice et notamment à celles de la Cour suprême. La subordination de la *Common Law* aux décisions de la Cour européenne des droits de l'homme est devenue au Royaume-Uni une étape obligée dans le contrôle de la constitutionnalité. L'adoption du *Human Rights Act* de 1998, en introduisant la jurisprudence de la Cour de Strasbourg au sein de la *Common Law* a bien été, sinon une révolution, en tout cas, une évolution certaine dans le contrôle de la constitutionnalité par la Cour suprême.