Supreme Court of the United Kingdom, Miller v The Prime Minister, [2019] UKSC 41

La décision du Premier ministre britannique de proroger, et donc de fermer, le Parlement britannique est une décision justiciable qui peut dès lors faire l'objet d'un contrôle de légalité par un tribunal. La prorogation est illégale si elle a pour effet de frustrer ou d'empêcher, sans motifs justificatifs, la possibilité pour le Parlement d'exercer ses fonctions constitutionnelles en tant que législateur et en tant qu'organe responsable de surveiller le pouvoir exécutif.

Faits

Le 31 octobre 2019, le Royaume-Uni est censé perdre son statut d'État membre de l'Union européenne (*Brexit*), à moins que le Conseil européen n'octroie, sur décision unanime et sur demande du Gouvernement britannique, une nouvelle extension du statut d'État membre ou que le Gouvernement britannique décide de révoquer la demande de retrait de l'Union européenne, comme il a le droit de le faire de manière unilatérale (cf. LawInside.ch/689).

C'est dans ce contexte que, le 27 août 2019, le Premier ministre britannique, Boris Johnson, a recommandé à la Reine d'ordonner la prorogation, et donc la fermeture, du Parlement britannique pour une date à fixer entre le 9 et 12 septembre 2019 et ce jusqu'au 14 octobre 2019. Boris Johnson prévoyait d'ouvrir une nouvelle session du Parlement le 14 octobre avec un *Queen's Speech* ayant pour but de détailler un nouveau programme de législature. Sur la base de cette recommandation, la Reine a ordonné une telle prorogation, à choix pour Boris Johnson de fixer la date exacte de la prorogation entre le 9 et 12 septembre. Le 10 septembre 2019, Boris Johnson a décidé de proroger le Parlement britannique jusqu'au 14 octobre 2019, conformément à l'Ordre de la Reine.

Plusieurs députés britanniques ont agi en justice contre la décision de prorogation devant la *High Court in England and Wales* et devant la *Court of Session in Scotland*. La *High Court in England and Wales* a retenu que la décision de proroger le Parlement est une décision de nature politique et non juridique, de sorte qu'elle ne peut pas faire l'objet d'un contrôle par un tribunal. En première instance, la *Court of Session in Scotland* a refusé le recours en retenant aussi que la décision était de nature politique et donc non justiciable. Sur appel, la

Inner House a retenu à l'inverse que la décision de proroger peut faire l'objet d'un contrôle par un tribunal et a retenu en l'espèce que celle-ci était illicite, nulle et sans effet.

La *Supreme Court of the United Kingdom* est donc amenée à se prononcer sur la légalité de la prorogation du Parlement britannique. Pour se faire, elle doit en particulier répondre aux quatre questions suivantes : (1.) est-ce que la décision de proroger le Parlement britannique est justiciable en tant que question de droit ; (2.) si oui, quel est le critère pour déterminer la légalité de cette décision ; (3.) sur la base de ce critère, est-ce que la décision était en l'espèce légale ; et (4.) si tel n'est pas le cas, quelle mesure le tribunal doit-il prendre pour sanctionner son illégalité.

Droit

1. *La justiciabilité de la décision de proroger*

La *Supreme Court* se penche d'abord sur la question de la justiciabilité de la décision de prorogation. Elle retient d'abord que le droit de proroger le Parlement est une prérogative du Premier ministre. Ce droit ne découle pas d'un texte écrit, mais est reconnu comme une convention constitutionnelle. La *Supreme Court* rappelle qu'en principe, les tribunaux ne peuvent pas se prononcer sur les questions de nature politique. Pour autant, une question n'est pas de nature politique du seul fait qu'elle porte sur le comportement d'un politicien ou qu'elle découle d'une controverse politique.

La *Supreme Court* rappelle que certaines prérogatives ne sont en tant que telles pas justiciables. Elle mentionne comme exemple le droit du Premier ministre de dissoudre le Parlement. Les conseils du Premier ministre font un parallèle entre ce droit, qui n'est pas justiciable, et celui de proroger le Parlement en argumentant que si la décision de dissoudre le Parlement ne peut pas faire l'objet d'un contrôle, *a fortiori* il doit en être de même pour la décision de proroger le Parlement. Selon la *Supreme Court*, il faut toutefois distinguer deux questions : celle de savoir si le Premier ministre a valablement *exercé* une prérogative qui en tout état de cause était *déjà* dans les limites légales et (ii) celle de savoir si la prérogative va en tant que telle au-delà des limites légales. La première question est une question de nature politique qui ne peut pas faire l'objet d'un contrôle du tribunal. La seconde question,

en revanche, est une question de nature juridique qui peut faire l'objet d'un contrôle.

Pour établir si la décision de proroger le Parlement est justiciable, la *Supreme Court* doit dès lors déterminer si cette décision soulève en l'espèce la question de savoir si les limites légales à la prérogative de prorogation ont été dépassées ou non. Pour répondre à cette question, la *Supreme Court* doit dès lors définir les limites légales à cette prérogative, et donc les critères pour évaluer sa légalité.

2. *Les limites légales au droit de proroger*

La *Supreme Court* rappelle que les prérogatives sont limitées par les principes constitutionnels. En l'espèce, la *Supreme Court* retient deux principes constitutionnels qui limitent la prérogative de prorogation : (i) le principe de souveraineté parlementaire et (ii) le principe de responsabilité du Gouvernement devant le Parlement.

Selon le principe de souveraineté parlementaire, le Parlement est l'organe suprême de l'État et a le pouvoir unique de promulguer des lois qui s'imposent à tous. Un tel principe serait mis à mal si on admettait que le Premier ministre puisse proroger, et donc fermer, le Parlement comme bon lui semble et sans qu'il n'y ait un contrôle.

Selon le principe de responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, il appartient au Parlement de contrôler et surveiller le travail du Gouvernement. Plus une prorogation est longue, plus le risque existe que le Gouvernement se soustrait à tout contrôle et ne soit responsable devant personne, ce qui est l'antithèse d'un système démocratique.

> La décision de proroger le Parlement est illégale si la prorogation a pour effet de frustrer ou d'empêcher, sans motifs justificatifs, la possibilité pour le Parlement d'exercer ses fonctions constitutionnelles en tant que législateur et en tant qu'organe responsable de surveiller le pouvoir exécutif.

Sur la base de ces deux principes, la *Supreme Court* retient que le critère pour déterminer la légalité d'une décision de prorogation est la suivante : la décision de proroger le

Parlement est illégale si la prorogation a pour effet de frustrer ou d'empêcher, sans motifs justificatifs, la possibilité pour le Parlement d'exercer ses fonctions constitutionnelles en tant que législateur et en tant qu'organe responsable de surveiller le pouvoir exécutif.

Ce critère est un critère de droit. Il fixe les limites légales aux prérogatives du Premier ministre. Le cas d'espèce soulève la question de savoir si la décision de proroger le Parlement est allée au-delà de ces limites légales, et donc la validité de cette décision au regard de ce critère. Il s'agit nécessairement d'une question de droit. Par conséquent, la décision de proroger le Parlement est en l'espèce justiciable.

En répondant à la deuxième question, qui est celle du critère de légalité de la décision de proroger, la *Supreme Court* a répondu à la première question, qui est celle la justiciabilité d'une telle décision. Elle peut désormais se pencher sur la troisième question, qui est celle de la légalité de la décision dans le cas d'espèce.

3. *La légalité de la décision en l'espèce*

La question est dès lors celle de savoir si la décision de proroger le Parlement du 10 septembre au 14 octobre a pour effet de frustrer ou d'empêcher, sans motifs justificatifs, la possibilité pour le Parlement d'exercer ses fonctions constitutionnelles en tant que législateur et en tant qu'organe responsable de surveiller le pouvoir exécutif.

De manière catégorique, la *Supreme Court* répond à cette question par l'affirmative. En effet, la prorogation a pour effet d'empêcher le Parlement d'agir durant 5 des 8 semaines qui restaient à disposition jusqu'au 31 octobre, date fixée de sortie de l'Union européenne. Le Parlement ne peut ni surveiller le Gouvernement ni promulguer des nouvelles lois s'il l'estime nécessaire, ce qui est d'autant plus grave dès lors qu'il apparaît que le Parlement est en désaccord avec le Premier ministre sur la question de savoir si le Royaume-Uni doit quitter l'Union européenne avec ou sans accord. Au vu des circonstances exceptionnelles, une telle interruption a des effets majeurs. Le Royaume-Uni est dans une période de changement fondamental, avec la sortie programmée de l'Union européenne au 31 octobre. Le Parlement, et en particulier la *House of Common*, en tant qu'organe élu du peuple, doit pouvoir exprimer sa voix durant cette période.

Après avoir retenu que la décision de proroger le Parlement allait en l'espèce au-delà des limites légales autorisées, la *Supreme Court* se penche sur la question de l'existence de motifs justificatifs. La *Supreme Court* insiste sur le fait que le Premier ministre n'a apporté aucun élément qui permette de justifier une fermeture aussi longue et inhabituelle du Parlement. Le fait que le Premier ministre souhaite préparer un nouveau programme de législature et l'introduire avec un *Queen's Speech* le 14 octobre ne justifie pas une fermeture aussi longue.

La *Supreme Court* retient ainsi que la décision de proroger le Parlement est illégale et ne bénéficie pas de motifs justificatifs.

4. *La conséquence de l'illégalité*

La dernière question sur laquelle doit se pencher la *Supreme Court* est celle des conséquences de l'illégalité de la décision de proroger le Parlement. La *Supreme Court* procède de manière méthodique en relevant chacune des étapes qui a menée à la prorogation du Parlement. Elle retient d'abord que la recommandation du Premier ministre auprès de la Reine de proroger le Parlement était illégale et qu'elle allait au-delà du pouvoir qui lui était conféré. La recommandation était donc nulle et dépourvue de tout effet. Par conséquent, l'Ordre de la Reine de proroger le Parlement était fondé sur une recommandation qui était nulle et sans effet. L'Ordre était donc aussi nul et sans effet. Ainsi, lorsque le représentant de la Reine est venu au Parlement avec l'Ordre en main, c'est comme s'il était venu avec un simple papier blanc. Le papier était aussi illégal, nul et sans effet.

En conséquence, la *Supreme Court* retient que le Parlement n'a pas été prorogé. Le Parlement est toujours ouvert. Il n'a pas été fermé, ni ajourné, ni suspendu. Il n'est donc pas nécessaire de rappeler le Parlement. Le *Speaker* de la *House of Commons* peut reprendre la séance quand il le souhaite.

Notes

Quelques minutes après l'annonce de la décision par la *Supreme Court* le mardi 24

septembre, le *Speaker* de la *House of Commons*, John Bercow, a annoncé que le Parlement reprendrait sa séance le mercredi 25 septembre, soit le lendemain, à 11h30. Le Premier ministre Boris Johnson, qui se trouvait à New York pour l'Assemblée générale des Nations-Unies, a dû écourter son séjour et revenir à Londres pour assister à la séance. Il a rejoint la *House of Commons* aux environs de 18 heures mercredi afin de faire un discours et répondre aux questions des députés.

Très attendue, la décision de la *Supreme Court* est d'une importance majeure, tant d'un point de vue de droit constitutionnel que d'un point de vue politique. Dans la semaine qui précédait l'annonce de sa décision, la *Supreme Court* a tenu des séances publiques durant plusieurs jours durant lesquelles la Cour écoutait et questionnait l'avis de l'ensemble des parties. Au vu de l'importance de la décision, la *Supreme Court* avait décidé de siéger à 11 juges, soit le maximum possible.

Avant que la *Supreme Court* ne rende son verdict, quatre hypothèses se présentaient : (i) la *Supreme Court* aurait pu retenir que la décision de prorogation n'était pas justiciable (grande victoire du Premier ministre), (ii) elle aurait pu retenir que la décision était justiciable, mais qu'elle n'était en l'espèce pas illégale (victoire du Premier ministre), (iii) elle aurait pu retenir que la décision était justiciable et illégale, mais que son jugement n'avait qu'un effet déclaratoire (défaite du Premier ministre) et (iv) elle aurait pu retenir que la décision était justiciable et illégale et décider que la prorogation était nulle et sans effet (lourde défaite du Premier ministre). Comme on le voit, la *Supreme Court* a choisi la quatrième option et a infligé la plus lourde défaite possible au Premier ministre. La décision est d'autant plus importante qu'elle a été prise à l'unanimité des 11 juges, ce qui lui donne encore plus de poids.

Peu de personnes prédisaient une si grande défaite pour le Premier ministre. Avant le début des séances publiques, la probabilité était plutôt que la *Supreme Court* suive l'avis de la *High Court in England and Wales* et retienne que la décision de prorogation n'était pas justiciable. Certains signes durant les séances publiques ont toutefois montré que la *Supreme Court* semblait se diriger vers une autre position. En effet, la *Supreme Court* a très longuement demandé aux parties de donner des arguments sur les conséquences qu'une

éventuelle décision d'illégalité pouvait avoir sur la prorogation, ce qui laissait suggérer que la *Supreme Court* était prête à retenir l'illégalité de la prorogation. Aussi, et contrairement à ce qu'elle fait généralement, la *Supreme Court* avait décidé à la fin des séances publiques de reporter l'annonce de sa décision à la semaine suivante afin que l'annonce soit faite en même temps que la publication de la totalité du jugement. Souvent, la *Supreme Court* donne d'abord sa décision sans motivation et le jugement avec la motivation sont publiés quelques jours après. Le fait que la *Supreme Court* ait voulu tout annoncer en même temps montre qu'elle était prête à prendre une décision conséquente qui allait faire du bruit et qu'elle souhaitait que la décision puisse immédiatement être soutenue par une motivation afin d'éviter des spéculations sur les raisons qui ont amené la Cour à prendre une telle décision.

Le Premier ministre et son entourage ont accueilli cette décision avec beaucoup de critiques. Le Premier ministre Boris Johnson et son *Attorney General* Geoffrey Cox ont considéré que cette décision était mauvaise, tout en précisant qu'ils allaient la respecter, en insistant sur l'indépendance de la justice. Le *Leader of the House* Jacob Rees-Mogg est allé beaucoup plus loin et a affirmé que la *Supreme Court* avait fait un coup d'État constitutionnel (« *constitutional coup* ») avec sa décision.

Avec cette décision, la *Supreme Court* insiste sur le fait que même des prérogatives du Premier ministre ne sont pas complètement soustraites à un contrôle juridique et font l'objet de limites. Pour déterminer si ces limites ont été franchies, la *Supreme Court* s'est longuement penchée sur les circonstances concrètes du cas particulier. La Cour a relevé le contexte particulier dans lequel la prorogation a été prise en insistant sur le fait qu'on se trouve dans une période centrale qui précède la sortie programmée de l'Union européenne au 31 octobre. Elle a eu raison de faire ainsi, dès lors que la décision du Premier ministre de proroger le Parlement semble précisément avoir été prise pour influencer cette sortie de l'Union européenne. En effet, alors même que le Premier ministre insistait pour dire que sa décision de proroger était motivée par le fait qu'il souhaitait simplement préparer un nouveau programme de législature, il semblerait qu'en réalité son but était autre. La *Supreme Court* n'a pas manqué de relever que le Premier ministre n'a apporté aucun élément permettant de justifier le besoin de fermer le Parlement pendant 5 semaines, alors que les programmes de législature se préparent généralement en une semaine. Il semble

bien qu'en annonçant une prorogation le 28 août 2019, le Premier ministre espérait limiter la possibilité pour le Parlement de promulguer une loi qui viendrait obliger tout Premier ministre à demander une extension du statut de membre de l'Union européenne si aucun accord de sortie n'était trouvé à la suite de la séance du Conseil européen prévue les 17 et 18 octobre. En effet, durant l'été, le Parlement, dont la majorité des membres est contre un Brexit sans accord (*no deal Brexit*), envisageait d'introduire une telle loi, dès lors que le Premier ministre Boris Johnson insistait sur le fait que le Royaume-Uni allait quitter l'Union européenne au 31 octobre avec ou sans accord. En fermant le Parlement jusqu'au 14 octobre, Boris Johnson espérait ainsi que le Parlement n'ait pas le temps de promulguer une telle loi. Sa décision de proroger le Parlement a toutefois eu l'effet inverse. En effet, le Parlement, d'abord hésitant à promulguer une telle loi, a décidé au vu de la prorogation d'agir dès la reprise du Parlement après la pause des vacances pour la promulguer. Elle a introduit la loi le 4 septembre et celle-ci fut promulguée avec effet immédiat le 9 septembre, soit un jour avant la prorogation du Parlement (European Union (Withdrawal) (No. 2) Act 2019 ; « *Benn Bill* »). Du fait de cette loi, Boris Johnson est obligé de demander au Conseil européen de reporter le *Brexit* s'il n'arrive pas à trouver un accord de retrait avec l'Union européenne qui obtienne la majorité du Parlement britannique d'ici au 19 octobre. Ainsi, au lieu d'empêcher les parlementaires de promulguer une telle loi, la prorogation de Boris Johnson semble avoir au contraire motivé les parlementaires à le faire. Boris Johnson a donc subi une première défaite politique avec la promulgation de cette loi, avant la seconde défaite qui est survenue avec la décision de la *Supreme Court* ici commentée.

La décision de la *Supreme Court*, ainsi que les développements autour du Brexit, ont aussi soulevé des questions fondamentales sur la nécessité d'avoir une constitution écrite. Le Royaume-Uni n'a pas de constitution écrite. Il existe toutefois un droit constitutionnel qui est fondé sur des principes et des conventions constitutionnels. Beaucoup de procédures et de questions ne sont toutefois pas résolues et les développements autour du Brexit ont montré qu'il existait certaines incertitudes. En effet, on peut notamment citer les controverses suivantes survenues durant le processus de *Brexit* : est-ce que la Première ministre peut décider de manière unilatérale à envoyer au Conseil européen une lettre de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne conformément à l'art. 50 TFUE (la *Supreme*

Court du Royaume-Uni a finalement décidé que tel n'était pas le cas et que la Première ministre devait d'abord obtenir un vote du Parlement britannique) ; est-ce que le Gouvernement peut demander au Parlement de voter une nouvelle fois sur l'accord de retrait de l'Union européenne après un premier rejet par le Parlement (le *Speaker* de la *House of Commons*, John Bercow, a estimé que tel n'était pas le cas et que le Parlement ne peut pas voter deux fois sur une même question dans une même session parlementaire) ; est-ce que le Parlement peut décider de prendre le contrôle de l'agenda du Parlement à la place du Gouvernement et avoir l'initiative de décider des débats et des lois qui doivent être votées (le *Speaker* de la *House of Commons*, John Bercow, a retenu que tel était le cas) ; et enfin, est-ce que le Premier ministre peut décider de proroger le Parlement pour cinq semaines sans justification (la *Supreme Court* a répondu par la négative dans la décision ici commentée). L'*Attorney General* Geoffrey Cox a lui-même affirmé le 25 septembre dans la *House of Commons* à la suite de la décision de la *Supreme Court* qu'il faudrait évaluer l'opportunité de mettre en place une constitution écrite une fois que le processus de *Brexit* est terminé.

On le voit, le *Brexit* a posé et continue de poser des questions fondamentales et de nombreux défis tant politiques (surtout) que juridiques et il semble que nous ne sommes de loin pas encore arrivés à la fin de l'histoire. Alors, comme on le dit au Royaume-Uni, s*tay tuned.*

Proposition de citation : Alborz Tolou, La légalité de la prorogation du Parlement britannique par Boris Johnson, in: https://lawinside.ch/822/