

Et si le gouvernement belge décidait de suspendre les Chambres ?
Réflexions à partir de l'arrêt *Miller II* de la Cour Suprême du Royaume-Uni¹

Julian Clarenne

Doctorant à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Céline Romainville

Professeure à l'UCLouvain

Le 28 août 2019, la Reine Elisabeth II, à la demande du Premier Ministre Boris Johnson, ordonne la prorogation du Parlement anglais. Synonyme de clôture de la session parlementaire annuelle, cet acte de suspension du Parlement est mis en œuvre le 10 septembre. L'ouverture de la nouvelle session parlementaire est annoncée pour le 14 octobre 2019, soit une période anormalement longue au regard des dernières prorogations. Loin d'être anodine, la suspension des travaux du Parlement survient, comme on le sait, dans le contexte politiquement tendu des négociations relatives du Brexit et de l'imminence d'une sortie sans accord du Royaume Uni de l'Union européenne, prévue au 31 octobre prochain.

Cette prorogation suscite d'emblée une controverse constitutionnelle très animée. Dans une lettre ouverte au *Times*, en date du 3 septembre, de nombreux constitutionnalistes dénoncent le caractère inconstitutionnel de cette prorogation. Ces derniers considèrent que le gouvernement poursuit l'objectif d'échapper à la surveillance de son Parlement, voire à un vote de méfiance. Cette manœuvre affecte, selon les éminents signataires de cette lettre, la Constitution non écrite du Royaume-Uni.

Le contrôle par le juge de la prérogative royale de prorogation

Le 23 septembre 2019, la Cour Suprême britannique suivra cette opinion, considérant également que cette décision de prorogation est justiciable, à savoir qu'elle peut être contrôlée par un juge. Dans une décision qui marquera l'histoire constitutionnelle britannique, la Cour Suprême note que la demande de prorogation du Premier Ministre est bien liée à la question du Brexit, quoiqu'en dise ce dernier, et qu'elle constitue bien une sorte de ruse (suggérée par certains académiques en avril dernier) visant à faciliter une sortie de l'Union sans s'embarrasser de discussions parlementaires. Elle rappelle que la suspension du Parlement procède d'une prérogative reconnue par la *common law* et exercée par la Couronne, « conformément aux pratiques constitutionnelles modernes »². Aux yeux de la Cour, le contrôle de légalité de cet acte de prorogation relève bien de sa compétence, affirmant qu'un tel pouvoir juridictionnel sur une prérogative royale ne méconnaît pas la séparation des pouvoirs. Selon les juges de la Cour suprême s'exprimant d'une seule voix, la Constitution anglaise, dont la spécificité est d'être un ensemble de pratiques et de conventions non écrites, comporte une série des principes

¹ Cette opinion s'inscrit dans la continuité de travaux menés par les deux auteurs au sujet de l'autonomie des Parlements et gouvernements belges, à paraître prochainement.

² R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent), 24 Septembre 2019, [2019] UKSC 41 (notre traduction).

juridiques qui peuvent être garantis par les juges. Il relève de la responsabilité de ces derniers de garantir la séparation des pouvoirs et de décider si l'exercice d'un pouvoir par un organe a, dans certains cas, transgressé les limites constitutionnelles encadrant ce pouvoir.

Une prorogation inconstitutionnelle

Pour vérifier si, en l'espèce, l'exercice de la prérogative royale de prorogation a excédé les limites impliquées par le droit constitutionnel non écrit du Royaume Uni, la Cour Suprême examine la demande du Premier Ministre sous le prisme de deux grands principes. Le premier est celui de la célèbre « souveraineté parlementaire » britannique. La Cour considère que « la souveraineté du Parlement serait (...) sapée en tant que principe fondamental de notre Constitution si l'exécutif pouvait, par l'exercice de sa prérogative, empêcher le Parlement d'exercer son pouvoir législatif aussi longtemps qu'il le souhaite, ce qui serait toutefois le cas s'il n'y avait aucune limite légale au pouvoir de proroger le Parlement. Un pouvoir de prorogation illimité serait donc incompatible avec le principe juridique de la souveraineté parlementaire ». En d'autres termes, la souveraineté parlementaire ne se définit pas uniquement au regard de l'autorité attachée aux lois, mais inclut également la capacité effective du Parlement d'exercer le pouvoir législatif. La Cour considère donc que la prérogative royale de prorogation doit être limitée pour garantir le respect du principe de souveraineté parlementaire. Le deuxième principe est celui de la responsabilité politique (*political accountability*), cette idée fondatrice du régime parlementaire selon laquelle un gouvernement est responsable devant le Parlement dont il procède : un Parlement élu démocratiquement peut révoquer la légitimité de l'exécutif. Pour garantir l'effectivité de ce principe, une limitation de la prérogative royale de prorogation s'impose également, au risque, dans le cas contraire, de voir se maintenir en place un gouvernement irresponsable devant le Parlement. La Cour se pose donc la question de savoir si « l'action du Premier Ministre a eu pour effet d'entraver ou d'empêcher le rôle constitutionnel du Parlement consistant à demander des comptes au gouvernement ». Elle répond à l'affirmative par cette question, relevant au surplus qu'il n'y a pas de justification raisonnable à la manœuvre du Premier ministre.

Qu'en est-il en de la suspension du Parlement en droit constitutionnel belge

Cette séquence britannique nous interpelle. En effet, notre système constitutionnel connaît également deux prérogatives royales susceptibles d'affecter la capacité réelle pour les Chambres d'assurer leur « rôle constitutionnel » sans provoquer leur dissolution. Il s'agit d'une part du pouvoir royal de prononcer la clôture de la session parlementaire (article 44 de la Constitution), initialement conçu comme une gage de protection de la mission d'exécution du gouvernement ; et d'autre part du pouvoir royal d'ajourner les Chambres (article 45 de la Constitution), visant essentiellement, à l'origine, à permettre une suspension temporaire d'un Parlement qui « s'écarterait des voies de la modération et de la raison »³, afin d'apaiser les tensions. Seules deux limites formelles à l'exercice de ces prérogatives royales sont fixées par le texte de la Constitution : les Chambres doivent se réunir au moins quarante jours par an, et l'ajournement ne peut durer plus d'un mois au cours de la même session, à moins de recevoir l'assentiment des Chambres.

³ J.-J. Thonissen, *La Constitution belge annotée*, Bruxelles, Bruylant-Christophe, 2^e éd., 1876, p. 222-223.

Une pratique constante est toutefois venue tempérer drastiquement la puissance de ces pouvoirs constitutionnels, dont la raison d'être semble s'être estompée au fil du temps. D'un côté, il est en effet d'usage que le Roi prononce la clôture de la session ordinaire quelques jours, voire quelques heures avant l'ouverture de la nouvelle session ordinaire, afin de permettre au Parlement de se réunir à tout moment. De l'autre côté, la possibilité de suspendre le Parlement (activée par sept fois au cours du 19^{ème} siècle) a été utilisée pour la dernière fois en 1857, alors qu'un projet de loi sur les fondations charitables avaient conduit à d'importants faits de violence dans tout le pays. Depuis lors, cette prérogative royale est tombée en désuétude. Ces deux prérogatives apparaissent ainsi hors de portée du Roi au vu de l'existence de ce qui apparaît comme une convention de la Constitution (règle non-écrite contraire à la Constitution écrite, mais dotée d'une effectivité en raison de sa légitimité démocratique).

La question qui subsiste donc aujourd'hui est celle de savoir si un gouvernement pourrait encore se prévaloir d'une lecture formaliste articles 44 et 45 de la Constitution pour suspendre les travaux des Chambres. Imaginons, par exemple, l'hypothèse d'un gouvernement en froid avec sa majorité parlementaire – ou un gouvernement minoritaire – qui souhaiterait se donner du temps face à la menace d'un vote de méfiance, voire développer une politique sans s'encombrer d'un contrôle parlementaire.

Il serait difficile de nier l'existence de pareilles prérogatives dès lors qu'elles subsistent formellement dans le texte constitutionnel. On remarquera que le Constituant n'a par ailleurs pas manifesté de volonté de supprimer celles-ci⁴. Néanmoins, nous considérons que la constitutionnalité de l'usage de ces deux prérogatives ayant pour effet de neutraliser les Chambres devrait être remise en cause au regard de l'exigence démocratique qui préside aujourd'hui au fonctionnement de l'État. Il faudrait s'interroger sur la légitimité démocratique d'un gouvernement qui paralyserait les débats parlementaires sans l'accord du Parlement. Certes, ce dernier pourrait-il sanctionner le gouvernement dont il réproverait la décision à l'issue de la suspension, mais le préjudice causé par l'impossible délibération parlementaire pourrait s'avérer irréparable. Une autre balise essentielle nous semble par ailleurs devoir être identifiée : un gouvernement en affaires courantes ne dispose à notre estime pas d'un tel droit de suspendre le Parlement, dès lors qu'il n'est plus soumis à un contrôle parlementaire complet. Au nom du principe de responsabilité du gouvernement devant le Parlement, il ne saurait être admis que le premier puisse neutraliser – fut-ce temporairement – le second alors que le Parlement ne pourrait en retour activer la sanction politique de la démission du gouvernement.

Mais, une fois exprimés les doutes sur la constitutionnalité de tels usages des prérogatives de suspension du Parlement, se pose, comme dans le contexte anglais, la question du contrôle juridictionnel de l'acte de suspension. Les travaux préparatoires de la loi portant création du Conseil d'État mentionnent expressément l'exclusion des actes de convocation de dissolution ou d'ajournement des Chambres de la compétence du Conseil d'État. Néanmoins ce dernier a pu développer au fil du temps une jurisprudence assez ouverte en matière de recevabilité des recours. Il ne semble en tout cas pas considérer que certains actes du gouvernement échapperaient d'office à sa juridiction en raison de leur nature hautement politique. Au vu de ces données, la justiciabilité d'un recours visant une décision de suspension qui serait prise en application des articles 44 ou 45 de la Constitution reste incertaine.

⁴ En dépit d'une proposition de révision de l'article 45 de la Constitution déposée en 2010 en vue de supprimer la faculté pour le Roi d'ajourner les Chambres.

Comblent les brèches dans la Constitution belge

À la lecture de ces brèves réflexions constitutionnelles, d'aucuns pourraient nous rétorquer que l'hypothèse envisagée est tout à fait saugrenue. La montée des populismes et des partis d'extrême droite doit toutefois nous faire prendre conscience de toutes les brèches qu'ouvrent certaines dispositions désuètes de la Constitution écrite. Dans un contexte de bouleversement du paysage politique, il importe d'anticiper des situations qui aujourd'hui paraissent farfelues, au risque d'être confrontés à des forces politiques qui s'engouffreront dans ces failles institutionnelles. Or, n'est-ce pas au Constituant qu'il revient de combler ces brèches, qui constituent autant de risques pour la démocratie parlementaire, plutôt que de laisser ces principes sans autre protection que l'éventuelle intervention d'une juridiction audacieuse, à propos de laquelle certains auront beau jeu de dénoncer un « gouvernement des juges » ?