

Commentaire de l'arrêt de la Cour suprême du Royaume-Uni du 24 septembre 2019

Dans un arrêt du 24 septembre 2019, la Cour suprême du Royaume-Uni sanctionne de manière cinglante le gouvernement de Boris Johnson. L'affaire survenait à la suite d'une décision fort controversée du Premier ministre, en fonction depuis le 24 juillet seulement. Voulant « neutraliser » le législateur, Boris Johnson trouvera la parade en recourant à une pratique peu connue des Anglais jusqu'alors : la « prorogation ». Le concept revient à suspendre toutes les activités du Parlement, sur assentiment de la Reine, pour une période déterminée. Ni dissolution, ni ajournement, la prorogation revient à mettre le législateur entre parenthèses. En l'occurrence, la période choisie s'étalait sur cinq semaines, du 9 septembre au 14 octobre. Aux yeux de beaucoup, la décision du Premier ministre anglais revenait à entraver, ni plus, ni moins, les débats du Parlement à l'approche de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne le 31 octobre 2019. Deux recours furent introduits à l'encontre de sa décision. Le premier, en Ecosse, se solda par une victoire des requérants : les juges de décider que la prorogation était motivée par une volonté manifeste de « bâillonner » Westminster. Un deuxième recours, devant la *High Court* de Londres, statuera en sens contraire. Sur appel des deux décisions, la Cour suprême – sous la présidence de Lady Hale – aura l'occasion de statuer définitivement et à l'unanimité (11 juges) sur la question.

La justiciabilité de la décision de prorogation transcende l'essentiel de l'arrêt de la Cour suprême : sommes-nous devant un différend susceptible d'un règlement judiciaire, c'est-à-dire d'un règlement basé sur l'application de la règle de droit ? Le gouvernement de Boris Johnson prétendait avec fermeté le contraire : la décision était de nature politique et relevait du seul pouvoir exécutif. Le juge aurait dès lors l'obligation de limiter son rôle à celui assigné à la branche judiciaire par la répartition tripartite du pouvoir sans s'ingérer dans les domaines dévolus aux autres branches du gouvernement. Pour résoudre la controverse, la Cour formule quatre propositions empreintes de théorie constitutionnelle (dans un État qui ne dispose pas de constitution écrite) et d'un pragmatisme tout britannique. La première proposition consiste à reconnaître que la décision de prorogation est assurément une décision du pouvoir exécutif, exercé par le Premier ministre sur assentiment de la Reine. Il n'en reste pas moins qu'il existe des limites à pareille décision « déterminées par les principes fondamentaux de notre droit constitutionnel » (para. 38). La deuxième proposition consiste à dresser les contours de la justiciabilité du gouvernement. Reconnaisant l'absence d'une constitution écrite, il existe des principes fondamentaux en Angleterre, distillés par la *Common law*, pour régir la matière. Le principe de souveraineté parlementaire constitue la clef du voûte du système anglais. De prime abord, le principe assigne à la loi une autorité maximale, dépourvue de tout contrôle judiciaire. La Cour considère que le principe revêt une dimension supplémentaire, celle de tout bonnement laisser au Parlement le soin de ... légiférer (para. 42). Associé à la souveraineté parlementaire, la Cour suprême met en exergue le principe que le gouvernement doit aussi rendre compte au législateur. Plus longtemps le Parlement est suspendu, plus grand est le risque que le gouvernement agisse seul, sans devoir s'expliquer de son action au législateur. Pour la Cour suprême, ce risque constitue « l'antithèse du modèle démocratique » (para. 48). La troisième proposition consiste à joindre la théorie à la pratique. En l'occurrence, pouvait-on considérer qu'une suspension des activités du Parlement durant cinq semaines revêtait un caractère illégal ? La Cour se refusera à considérer les motifs du Premier ministre (para. 58). Elle jugera cependant peu amènes ses propos sur la tenue de la

session parlementaire en cours (para. 60) et considérera qu'aucune raison sérieuse n'avait été avancée pour suspendre ses activités. De façon lapidaire, elle conclura que la décision est entachée d'illégalité. Enfin, la dernière proposition de la Cour consiste à se pencher sur la solution (« *remedy* ») à apporter à cette situation singulière. Pour le Gouvernement, il était impossible de déclarer la prorogation nulle et non avenue car la décision serait une « procédure parlementaire » échappant au contrôle judiciaire. La Cour suprême ne l'entendra pas de la sorte. La décision est imposée de l'extérieur du Parlement (para. 68). En clair, la décision est illégale, nulle et non avenue (« *unlawful, null and of no effect* »). On ne peut que saluer cet arrêt de la Cour suprême de Londres qui rend ses lettres de noblesse à l'ordre constitutionnel anglais et qui définit un cadre on-ne-peut-plus clair pour l'équilibre des pouvoirs outre-Manche.