

Boris Johnson et le Brexit : Coup d'État ou sauvetage ?

Professeur Jean-Yves de Cara

« Un coup d'État ! » selon les travaillistes, « une atteinte à la démocratie » selon le Speaker de la Chambre des Communes, M. John Bercow. D'innombrables critiques, des manifestations et même une pétition ont accueilli la demande présentée par le Premier ministre Boris Johnson à Sa Majesté la Reine de « suspendre » le Parlement. Ce nouveau rebondissement dans le Brexit, qui en a connu de nombreux depuis le referendum de juin 2016, illustre la dramatisation de la sortie de l'Union européenne, pourtant prévue par l'article 50 du Traité, autant que les ressources de la constitution britannique et la vigueur du régime parlementaire qui en résulte.

Après sa large victoire aux élections de 2015, le Labour étant laminé, le Premier ministre, David Cameron, en gentleman issu d'Eton et d'une classe sociale où l'on honore la parole donnée, ne pouvait manquer à sa promesse de referendum sur le maintien du Royaume Uni dans l'Union européenne. L'échec étroit (51,9% de voix favorables) mais marquant du referendum du 23 juin 2016 ouvrait la voie au « psychodrame » du Brexit.

Défaire la législation issue des textes européens, dénouer les liens juridiques et jurisprudentiels entre le Royaume et l'Union, organiser un repli en ordre de ses activités, de sa représentation politique et de ses fonctionnaires n'est pas une tâche aisée pour le gouvernement et le législateur de l'Etat qui rompt son établissement européen. Pour les Britanniques, le passage d'un marché unique strictement réglementé au souffle du libre-échange mondialisé dans le cadre de l'OMC n'est pas pour autant une aventure impossible. La tradition du négoce et de la finance internationale sont fortement enracinée dans la nation anglaise. Déjà, avec discrétion, avant même que le Brexit soit consommé, des accords ont été négociés ou envisagés par le Royaume-Uni qui a vite retrouvé ses alliés commerciaux et le sens du grand large.

Des difficultés, cependant, demeurent en suspens. Elles touchent, notamment, à la période de transition, aux droits individuels des résidents européens, aux conséquences budgétaires du retrait britannique. Le point le plus délicat demeure désigné sous l'expression *Backstop*. Il tient à l'unique frontière existant entre l'Irlande du Nord, britannique, et la République d'Irlande, les deux parties de l'île étant soumises par le Brexit à deux régimes différents en matière douanière, de réglementation ou de contrôle. Or, le Brexit ne devrait pas avoir pour effet d'anéantir les relations entre ces deux territoires telles qu'organisées par le Good Friday agreement (accord de Belfast de 1998). Aussi le *backstop* consiste en un filet de sécurité tendant à maintenir une frontière ouverte en Irlande en cas de retrait britannique sans accord, en assurant une coopération transfrontière.

Néanmoins, sous l'angle juridique, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé la liberté discrétionnaire d'un Etat membre de notifier son intention de se retirer de l'Union, mais aussi de révoquer unilatéralement cette notification, à l'issue d'un processus démocratique dans le respect des règles constitutionnelles nationales¹. Pour sa part, la Cour suprême du Royaume-Uni a affirmé que les trois organes compétents de l'Etat pour procéder au Brexit étaient les deux chambres du Parlement, le

¹ C-621/18, 10 décembre 2018, Wightman e.a./Secretary of State for Exiting the E.U.

gouvernement et le pouvoir judiciaire². Encore faut-il que, par le jeu du régime parlementaire, l'exercice de leurs prérogatives par les « autorités compétentes » n'aboutisse pas au blocage de toute décision utile. C'est dans ce contexte que s'explique la décision de la Reine, à la demande du Premier ministre, de « proroger » le Parlement c'est-à-dire de suspendre ses travaux jusqu'au 14 octobre.

Dans sa lettre aux parlementaires du 28 août, le Premier ministre évoque les raisons qui inspirent sa décision : elles tiennent à la durée exceptionnelle de la session ouverte lors des élections de 2017 et ininterrompue, au travail législatif, à l'urgence de préparer les pourparlers avec l'Union européenne et la législation relative au Brexit.

En effet, une telle prorogation intervient chaque année. Il s'agit d'un usage courant de la pratique constitutionnelle anglaise. L'an passé, le Premier ministre Theresa May n'y avait pas eu recours dans le dessein de faire passer l'accord qu'elle avait obtenu sur le Brexit. Les déconvenues auxquelles elle s'est exposée depuis l'automne 2018 jusqu'au printemps 2019 sont connues : trois rejets du projet d'accord avec l'UE dont un véritable vote de défiance consacrant la plus large défaite gouvernementale essuyée par Madame May dans l'histoire politique du Royaume (432 voix contre 202 voix pour) ; le délitement du gouvernement par la démission de certains membres du cabinet ; les longs et vains débats parlementaires délaissant d'autres textes législatifs en suspens. Ces rebondissements ont déçu l'opinion britannique et suscité une certaine ironie sur le continent. La présente session parlementaire a duré 340 jours : elle appelait une clôture. Il s'agit de la plus longue session depuis la guerre civile en 1651, de la troisième session biannuelle depuis 1949, suivie de loin par la session de 250 jours en 2010-2012. Paradoxalement, le travail législatif n'a pas été considérable et les délibérations relatives au Brexit ont été retardées dans l'idée d'être encore repoussées à une seconde session et d'obtenir du Conseil européen un nouveau délai. Inversement, le cabinet dirigé par Boris Johnson entend mettre en œuvre un programme législatif ambitieux pour réaliser le Brexit. Il vise aussi la réforme du NHS, la lutte contre la criminalité violente, le développement des infrastructures et de la recherche, le coût de la vie.

Le Premier ministre a demandé à la Reine de proroger la session, c'est-à-dire de suspendre les travaux du Parlement à partir de la seconde semaine de septembre jusqu'au Discours de la Reine, soit le 14 octobre. Cet acte solennel marque l'ouverture de la session du Parlement par un texte écrit par le gouvernement ; il expose l'ordre du jour législatif du Parlement pour l'année. L'objectif prioritaire du gouvernement, à ce stade avancé du Brexit, est le programme législatif en cas de nouvel accord avec le Conseil UE, afin de présenter un projet de loi de retrait et d'assurer son adoption avant le 31 octobre, date limite fixée par les Etats membres. Le débat qui suit le discours de la Reine devrait permettre aux membres du Parlement d'exprimer leurs vues sur le travail législatif, sur l'approche et les suites du Conseil européen des 17-18 octobre de façon claire et dépourvue d'ambiguïté. Pour le Premier ministre, il semble logique et conforme à l'esprit du régime parlementaire, qu'en effet les parlementaires puissent débattre sur l'ensemble du programme du gouvernement, après le discours de la Reine. Le Parlement sera en mesure de se prononcer par un vote les 21-22 octobre. En cas d'accord avec l'UE, il pourra aussi se prononcer sur sa ratification de celui-là, avant le 31 octobre. Il semble tout aussi nécessaire qu'une certaine unité, puisse se manifester

² R (on the application of Miller and another) (Respondents) v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant), 24 January 2017.

à l'égard des Etats membres de l'Union, que la négociation conduite par le gouvernement ait abouti ou non à un accord.

Cette « prorogation » n'équivaut pas à une dissolution qui anéantirait tous les travaux parlementaires en cours, en provoquant l'élection d'une nouvelle Chambre des Communes. Elle vise à interrompre momentanément le travail du Parlement pour permettre une reprise efficace de son pouvoir de contrôle et de décision finale. Formellement, il revient à la Reine, au titre de ses prérogatives, de proroger le Parlement. Elle y procède sur l'avis du gouvernement dont, selon la constitution coutumière, elle ne saurait s'émanciper. L'assentiment royal est politiquement une formalité mais serait-il imaginable que le monarque souscrive à une violation de la Constitution ? Ce serait impensable dans l'esprit de la monarchie britannique, selon Walter Bagehot au XIXe siècle et les constitutionnalistes contemporains³.

La question est théorique et sans doute, ne connaissons-nous jamais, de source autorisée, la pensée profonde de la Reine sur l'initiative de Boris Johnson. Quelques éléments objectifs plaident néanmoins en faveur de la constitutionnalité et de l'opportunité de sa décision.

Tout d'abord, ne pouvant introduire un recours judiciaire contre la décision formelle de Sa Majesté, soixante-quinze parlementaires pro-européens ont engagé une action contre l'avis donné par le gouvernement à la Reine pour déclencher la *prorogation* du Parlement. Leur demande a été rejetée le 30 août par la *Court of session* d'Edimbourg, la plus haute instance judiciaire écossaise, de façon provisoire, dans l'attente d'une audience sur le fond le 6 septembre.

Ensuite, il importe de constater que le nombre de jours de suspension effective est, de fait, très limité. En effet, traditionnellement, le Parlement interrompt son activité avant le Discours de la Reine pour permettre les réunions extérieures des partis politiques habituelles en cette saison. La durée de ce *recess* varie, quatre jours en 2016, treize jours en 2014 et pour cette année vingt-cinq jours étaient envisagés (13 septembre au 8 octobre). Ainsi, la *prorogation* décidée par le gouvernement aboutit seulement à une perte de trois à huit jours de session parlementaire. La différence tient à la procédure : le *recess* doit être approuvé par les membres du Parlement alors qu'ils ne sont pas consultés sur la *prorogation* qui est une prérogative de l'exécutif. Un grand nombre de *bills* (17 projets de loi) seront vraisemblablement repris lors de la nouvelle session mais les motions parlementaires seront abandonnées. Or il a été annoncé qu'une motion (selon la procédure du *Standing Order 24*) tendant à provoquer un débat d'urgence pourrait être déposée par l'opposition au gouvernement...à laquelle le cabinet répondrait par une menace de dissolution que ni le Premier ministre ni les parlementaires ne souhaitent, comme Boris Johnson le relevait ironiquement le 2 septembre : « je ne veux pas d'élection, vous ne voulez pas d'élection ». Néanmoins, quelques heures plus tard, un porte-parole du gouvernement a annoncé que le premier ministre provoquerait des élections si le Parlement devait le désavouer par une motion de défiance, suivant en cela le jeu subtil et équilibré du régime parlementaire. Le défi a été relevé et une motion parlementaire adoptée sous forme de *bill* (loi) du 3 septembre demande le report du Brexit, pour contrer l'agenda du Premier ministre. Il était vraisemblable que la dissolution s'ensuivrait. Encore faut-il préciser que le *Fixed-Term Act* (2011) a rationalisé le droit de dissolution de façon à renforcer les gouvernements

³ Sir Stephen Laws and Prof. Richard Ekins, *Endangering constitutional government. The risks of the House of Commons taking control*, Policy Exchange, March 2019.

minoritaires (*hung Parliament*). Le texte abandonne la dissolution traditionnelle par l'exercice de la Prérogative royale et à la discrétion du gouvernement. Il y substitue une dissolution automatique au terme de la législature et offre au Premier ministre la possibilité de provoquer des élections générales dans deux cas : pour répliquer à une motion de défiance ou s'il obtient l'assentiment des deux tiers des membres de la Chambre des Communes – ce qui relève de l'impossible. Le 4 septembre, Boris Johnson n'a pas été censuré par la Chambre. Trahi par certains conservateurs qui se sont joints aux travaillistes pour voter la loi de report de la date limite du Brexit, il n'a pas obtenu la majorité fatidique qu'il sollicitait pour faire enfin appliquer la décision populaire du referendum approuvant le Brexit.

Deux conclusions provisoires peuvent être tirées de ces contretemps.

D'une part, les péripéties du Brexit au cours des trois dernières années dénotent une volonté de la Chambre des communes de prendre le contrôle de la conduite des affaires de la Couronne. Les difficultés parlementaires dans lesquelles le gouvernement de Theresa May s'est enlisé, l'offensive immédiate des organes d'opinion et des parlementaires, après le brillant débat d'investiture du cabinet de Boris Johnson, en témoignent. L'affaire de la prorogation du Parlement s'inscrit dans ce contexte ; elle pourrait ouvrir une période de déséquilibre du régime parlementaire qui contrasterait avec la tradition du gouvernement de cabinet illustré depuis le XIXe siècle, en dehors de quelques phases d'affaiblissement dans les années 70 par exemple. Il est révélateur qu'en février 2019, un membre de la Chambre des Communes déclarait « *...when this House comes to legislate..it will be, so to speak, the Cabinet...we will be making a decision about the future of this country...there is no way we can continue to act as though we were merely a body to which the Government were accountable ; for a period, for this purpose, we will have to take on the government of our country* ».

D'autre part, les événements vérifient que la diplomatie exige de la patience. La date butoir du 31 octobre avait été imposée par le Président français, seul, au Conseil européen. Le 30 août, l'ancien Premier ministre Gordon Brown prévoyait que l'Union européenne serait tenue de renoncer à cette contrainte. «Le gouvernement a deux arguments qu'il veut faire passer: c'est un peuple souverain contre un Parlement non souverain et c'est la Grande-Bretagne contre l'Europe. Tirez le tapis en dessous en disant que ce n'est pas l'Europe qui est inflexible, c'est à la Grande-Bretagne maintenant – la date limite peut être supprimée ».