

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE PARLEMENT BRITANNIQUE PRIS ENTRE LES FEUX CROISÉS DES CITOYENS ET DU GOUVERNEMENT

PAR

AURÉLIEN ANTOINE (*)

« *Laugh now, but one day no-one will be in charge.* » C'est par cet épigramme que Banksy sous-titre sa création *Devolved Parliament* sur son compte Instagram (1). Environ une centaine de chimpanzés y est représentée au sein de la Chambre des communes. Bien évidemment, l'argument de l'artiste n'est pas de soutenir que les primates finiraient par dominer le monde dans un *remake* pictural de la *Planète des Singes* de Pierre Boule. Ce tableau de plus de quatre mètres de large dénonce à la fois la médiocrité de la classe politique britannique, mais aussi ceux qui les ont élus avec une frivolité coupable. Incontestablement, ce chef-d'œuvre de Banksy, qui date de 2009, annonçait la tragi-comédie qui se joue au Parlement britannique depuis que les citoyens ont choisi de sortir de l'Union européenne (UE) le 23 juin 2016 (2).

Pour plusieurs spécialistes de la Constitution britannique comme Vernon Bogdanor (3) ou nombre des chercheurs en civilisation britannique (4), le feuilleton du Brexit démontrerait la désuétude d'arrangements constitutionnels dont l'origine remonte parfois à plusieurs siècles. Afin

(*) Professeur de Droit public à l'Université Jean-Monnet de Saint-Étienne/Université de Lyon (France), directeur de l'équipe de recherche « Productions et interactions normatives » du Centre de recherches critiques sur le Droit (CERCRID, UMR 5137) et directeur de l'Observatoire du Brexit.

(1) La phrase est une autocitation de l'œuvre de *street art* de 2002 représentant un singe avec une pancarte publicitaire contenant un message proche : « *Laugh now, but one day we'll be in charge* ». À l'origine, le titre du tableau exposé pour la première fois au musée de Bristol en 2009 était différent. Il faisait référence à la séance de questions au Premier ministre (« *Question Time* ») souvent critiquée pour sa superficialité.

(2) Ce qui explique que l'œuvre ait été adjugée à près de 9,9 millions de livres sterling lors d'une enchère début octobre 2019 chez Sotheby's, un record pour Banksy.

(3) Voir Vernon Bogdanor et Stefan Vogenauer, « Enacting a British constitution: some problems », *Public Law*, printemps 2008, n° 38, p. 38-57 ; Vernon Bogdanor, Tarunabh Khaitan et Stefan Vogenauer, « Should Britain have a written constitution? », *The Political Quarterly*, vol. LXXVIII, n° 4, 2010, p. 499-517 ; Vernon Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2009, 334 p., et *Brexit and our Unprotected Constitution*, Londres, The Constitution Society, 2018, 44 p., et *Beyond Brexit. Towards a British Constitution*, Londres, Bloomsbury, 2019, 304 p.

(4) Voir notamment Agnès Alexandre-Collier, « Le Parti conservateur britannique semble au bord de l'implosion », *Le Monde*, 18 juillet 2019 ; Pauline Schnapper et Emmanuelle Avril, « Le Brexit met en lumière les faiblesses du système politique britannique », *Le Monde*, 11 septembre 2019.

d'y remédier, ces scientifiques soutiennent que le Royaume-Uni doit se convertir au constitutionnalisme formel qui domine le monde occidental. Une telle solution, à laquelle nous n'adhérons pas, occulte souvent l'étude des effets qu'a d'ores et déjà produits le processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sur la Constitution britannique depuis l'été 2016. Et pour cause : l'examen du rôle des institutions dans le Brexit emporte le constat que des règles souples ont permis d'éviter les passages en force du gouvernement et de garantir le respect de deux piliers de la Constitution : le principe de souveraineté du Parlement et la *rule of law*. Cela s'est fait au prix d'interprétations inédites des normes constitutionnelles ou de la capacité de certains acteurs à en redécouvrir.

Le Brexit doit en conséquence être compris comme un nouvel épisode d'un roman constitutionnel débuté il y a plusieurs siècles et qui s'écrit au fil des crises politiques que le Royaume-Uni subit. Pour la plupart, celles-ci ont en commun la tendance d'un exécutif (monarque ou gouvernement) qui se sent investi d'une légitimité particulière l'autorisant à supplanter le parlement. Au XVII^e siècle, les Stuarts considéraient que leur légitimité d'essence divine et dynastique justifiait que le monarque pût éviter la délibération parlementaire. À l'heure du Brexit, ce sont les gouvernements conservateurs de Theresa May puis de Boris Johnson qui ont opposé le vote des citoyens du 23 juin 2016 à des membres de la Chambre des communes (les *Members of Parliament*, MPs) hostiles au Brexit et à ses modalités, mais conscients qu'ils ne pouvaient pas y faire échec en raison de la forte légitimité dont jouit tout référendum.

Cependant, le clivage entre un exécutif tributaire du choix du peuple et des parlementaires qui n'y adhèrent pas ne saurait être résumé par l'expression simpliste des « élites contre le peuple » (5). Le principal motif de la paralysie liée au Brexit tient à l'absence de majorité au Parlement, à la suite d'un enchaînement d'erreurs politiques dont l'origine est l'insuccès de Theresa May à remporter les élections générales de 2017. La seconde donnée déterminante est la médiocrité de la classe politique britannique dans son ensemble. Au lieu de chercher un consensus pourtant possible, les opposants aux *leaders* conservateurs ne sont pas parvenus à se coaliser pour conduire un programme alternatif crédible aux projets successifs qui étaient soumis à la Chambre.

Dans un tel contexte, la souplesse de la Constitution britannique ne peut suffire à elle seule à surmonter la crise. La résolution du Brexit est donc un enjeu politique avant d'être juridique, ce qui n'empêche pas d'en

(5) Notons d'ailleurs que le parlement britannique est tout aussi divisé que les citoyens sur le sujet du Brexit et qu'il représente parfaitement les clivages de la société.

évaluer l'impact sur les relations entre le Parlement et le gouvernement (6). L'incapacité des parlementaires à trancher le nœud gordien du Brexit peut laisser penser que Westminster ressort diminué de la crise à l'heure où nous écrivons ces lignes (7). Pourtant, dans sa lutte avec le gouvernement, les membres du Parlement ont rappelé qu'il était impossible de ne pas obtenir leur consentement quand le pays doit affronter les périls. Le Brexit est ainsi un laboratoire unique permettant de s'interroger sur la réalité de l'affaiblissement du rôle du Parlement qui est souvent évoqué dans les démocraties européennes.

Indéniablement, les premières phases succédant au référendum ont largement laissé les parlementaires à l'écart. Peu exigeants lors de l'examen du texte soumis par le gouvernement en vue d'organiser la votation populaire, ils se sont retrouvés face à un résultat qu'une majorité d'entre eux ne soutenaient pas. La loi sur le référendum ne lui conférant qu'une portée consultative, les MPs auraient légalement pu ne pas tenir compte de l'issue du scrutin. Néanmoins, le droit a ses raisons que la politique ignore. Bénéficiant d'une onction citoyenne moins forte que celle du Brexit, les parlementaires ne pouvaient pas en contrecarrer l'orientation. La souveraineté du Parlement s'est retrouvée heurtée de front par le recours à un vecteur de démocratie semi-directe qui n'est pas inscrit dans l'ADN du parlementarisme britannique. De ce point de vue, le Brexit est de nature à fragiliser le parlement. Cependant, la seconde phase du processus a redonné du lustre à Westminster, car le gouvernement qui a mené les négociations n'a pu s'appuyer sur une majorité acquise à sa cause. Ce défaut décisif a provoqué une espèce de soulèvement contre l'exécutif, lequel a dû s'incliner à de nombreuses reprises. Si le référendum a bien affaibli la souveraineté du Parlement, les modalités du Brexit ont favorisé sa revalorisation sans que l'institution puisse malheureusement incarner une force de proposition crédible aux plans des gouvernements de Theresa May, puis de Boris Johnson. Multipliant les blocages, le retour aux électeurs est devenu indispensable en décembre 2019 pour résoudre un conflit insoluble entre le parlement et le gouvernement.

(6) Notre analyse portant sur le parlement et le gouvernement britanniques, nous n'aborderons pas le cas des institutions des territoires bénéficiant de la dévolution (Écosse, Pays de Galles et Irlande du Nord). Toutefois, ce sujet est d'une grande importance dans la mesure où il révèle des fractures territoriales majeures au sein du Royaume-Uni et la domination excessive d'une Angleterre certes plus peuplée, mais dont les dirigeants s'inquiètent peu de leurs voisins celtes au-delà des discours. Le rôle des institutions dévolues dans le Brexit est un thème à part entière qui doit faire l'objet d'une analyse distincte.

(7) L'étude qui suit a été achevée le 15 novembre 2019. Dans le cadre du Brexit, l'imprévisibilité des événements impose de prendre beaucoup de précautions. C'est la raison pour laquelle les conclusions qui sont formulées dans notre article ne valent que pour la période écoulée entre le 23 juin 2016 et le 31 octobre 2019.

LA PRATIQUE RÉFÉRENDAIRE :
UNE RELATIVISATION DE L'EXERCICE
DE LA SOUVERAINETÉ DU PARLEMENT

Depuis le début de la décennie 2010, trois référendums ont été organisés au Royaume-Uni. Deux l'ont été à l'échelle de l'ensemble du territoire – en 2011 sur le mode de scrutin et en 2016 pour le Brexit (8) – et un local – en 2014 sur l'indépendance de l'Écosse. La mode récente du référendum outre-Manche pourrait laisser croire que cette pratique s'est implantée sans difficulté. Pourtant, le recours plus direct aux électeurs pour trancher un problème politique n'est pas conforme à la tradition constitutionnelle britannique (9), car elle est de nature à contester le pouvoir décisionnel souverain du parlement.

La souveraineté du parlement est un principe qui a plusieurs conséquences institutionnelles (10), notamment celle qui veut qu'aucun autre organe et même le peuple ne puissent modifier ou abroger une loi votée par les chambres et sanctionnée par le monarque. L'organisation du référendum du 23 juin 2016 s'inscrit dans le cadre du principe. Non seulement la consultation n'a été possible qu'en vertu d'une loi (11), mais son issue n'a eu qu'une portée indicative. Le principe n'empêche pas que le parlement ait la capacité de lui reconnaître explicitement une valeur impérative. Tel fut le cas à propos du référendum sur la modification du mode de scrutin en 2011 (12).

Limpide juridiquement, cette présentation évince une approche réaliste de la portée politique du résultat d'un référendum. Dans un rapport de 2010, la Commission parlementaire sur la Constitution de la Chambre des lords a bien rappelé qu'il serait « difficile [...] d'ignorer l'expression déterminante de l'opinion publique » malgré la nature consultative de la votation citoyenne. En particulier, les lords soulignaient que le consentement exprès du peuple devait être obtenu sur les sujets constitutionnels les plus fondamentaux comme la sortie de l'Union européenne (13).

(8) Rappelons que le maintien du Royaume-Uni au sein des Communautés européennes avait déjà fait l'objet d'un référendum en 1975.

(9) Du moins pour des consultations concernant l'ensemble du Royaume-Uni. Les référendums locaux sont plus courants. À l'époque contemporaine, outre les votations pour engager le processus de dévolution à la fin des années 1990, nous pouvons citer les possibilités offertes par la législation afin de procéder à des consultations locales en matière fiscale. Voir Mark Sanford, *Council Tax: Local Referendums*, House of Commons Library (*Briefing Paper*, n° 05682), 6 février 2019, 19 p.

(10) Albert V. Dicey les a théorisées dans son célèbre ouvrage *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, Palgrave-Macmillan, 1959 (10^e éd.). L'auteur s'est fondé sur les grands textes et jugements de l'histoire constitutionnelle britannique, mais aussi sur les réflexions d'auteurs comme Edward Coke, William Blackstone ou John Austin. Voir notre ouvrage, *Droit constitutionnel britannique*, Paris, LGDJ, 2018 (2^e éd.), p. 35 sq.

(11) *European Union Referendum Act 2015*.

(12) *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*, Sect. 8.

(13) *Ibid.*, §94. D'autres sujets impliquant une consultation directe du peuple sont identifiés : l'abolition de la monarchie, la suppression de l'une des deux chambres du parlement, la modification du mode de scrutin applicable à l'élection des MPs, l'adoption d'une constitution formelle, et le changement de monnaie.

Il apparaît que la suprématie absolue du parlement est relativisée par la pratique référendaire. L'irruption d'un usage consistant à donner une valeur impérative au résultat du référendum originellement consultatif pourrait conduire à accepter qu'une nouvelle convention de la Constitution soit apparue. Ivor Jennings avait proposé un test établi sur quatre critères cumulatifs pour en admettre l'émergence (14) : la présence de précédents ; les institutions se considèrent comme étant liées par la règle ; un motif raisonnable l'explique ; et une sanction de la convention de nature politique, c'est-à-dire qu'elle n'est pas invocable et sanctionnée par une juridiction.

Les deux premiers critères sont satisfaits dans la mesure où aucun des résultats des référendums de 1975, de 2011 et de 2016 n'a été renversé par le parlement (15). En outre, depuis le 23 juin 2016, la majorité des parlementaires ne souhaitaient pas user des voies de droit qui leur étaient ouvertes pour écarter un choix qui s'est manifestement avéré mauvais au fil des mois. La crise politique, les risques de l'absence d'un accord de retrait et d'un ralentissement économique n'ont pas fait évoluer les convictions des *leaders* successifs des partis conservateur (David Cameron, Theresa May, et Boris Johnson) et travailliste (Jeremy Corbyn). Alors même que la cour de justice a offert la possibilité aux Britanniques de révoquer unilatéralement le processus du Brexit (16), cette solution fut perçue comme inenvisageable. Elle était contraire à la validation par les MPs du choix du peuple puisqu'ils avaient autorisé le gouvernement à notifier au Conseil européen le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (17). Le principal argument avancé était cependant le suivant : refaire voter le peuple jusqu'à ce qu'il donne une réponse conforme à ce que l'élite politique et économique désire serait un procédé peu démocratique. Ce constat ne doit pas occulter le fait que plusieurs parlementaires souhaitaient et soutiennent encore ce retour en arrière. Il existe, en effet, un véritable *lobby* anti-Brexit qui n'est pas pour rien dans le rejet de tout accord qui ne pourrait être surmonté que par la tenue d'un nouveau référendum (18).

Le troisième critère d'I. Jennings semble lui aussi rempli. Il ne fait guère de doute que l'issue de la consultation doit être garantie du fait de la forte légitimité dont dispose le référendum dans un système démocratique. Le contournement du choix des citoyens approfondirait la fracture entre les représentants et les représentés.

Enfin, la sanction de la convention est politique. Si le gouvernement ou le parlement peuvent légalement ne pas suivre le peuple parce qu'aucune juridiction n'a le pouvoir d'invalider ce choix, ils s'exposent à une crise

(14) Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, Londres, University of London Press, 1959 (5^e éd.), p. 136.

(15) Le *Parliamentary Voting System and Constituencies Act* de 2011, qui organisait la consultation sur le changement de mode de scrutin, imposait au parlement d'en respecter le résultat.

(16) *Wightman e. a. v Secretary of State for Exiting the European Union*, aff. C-621/18.

(17) *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*.

(18) Plusieurs parlementaires avaient déposé un « *Private Member's Bill* » dès le 6 juillet afin d'organiser un second référendum (*Terms of Withdrawal from EU (Referendum) Bill 2016-17*).

majeure qui potentiellement les annihilerait (provocation d'une démission gouvernementale et/ou dissolution de la Chambre des communes dans les conditions du *Fixed-Term Parliaments Act* de 2011 entraînant des élections anticipées par exemple).

L'apparition d'une convention de la Constitution est non seulement crédible, mais elle correspond à la formation diffuse du droit constitutionnel britannique. L'attrait pour cette théorie emporte quelques tempéraments, en particulier quant à la sanction politique de l'inobservance de la règle politique. Si d'aventure le Brexit ne se réalisait pas sans un nouveau recours au peuple en vertu du parallélisme des formes qu'impose pourtant une convention de la Constitution, cette dernière n'aura été qu'une fiction.

Un deuxième argument peut être avancé, cette fois tiré de la loi organisant le référendum sur le changement de mode de scrutin de 2011. Dans ce texte, les parlementaires avaient jugé utile d'explicitier le caractère impératif de l'issue du référendum. Or, s'il existe bien une convention, sa réitération dans la loi est superfétatoire, sauf à en adopter une qui aurait pour objet de lui reconnaître une force légale et sa justiciabilité (19). Plus encore, la présence d'un énoncé spécial dans l'acte de 2011 est la preuve qu'il est une exception au principe de la valeur consultative du référendum.

Une dernière critique est envisageable à l'encontre de l'apparition d'une convention. Si le parlement est complètement lié par les résultats du référendum, il ne saurait, par une intervention ultérieure, en contester la réalité et la portée. Dans le processus du Brexit, cela signifie que la décision de sortir de l'Union européenne par la mise en œuvre de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE) pourrait être prise en évitant la délibération parlementaire au profit de la seule action de l'exécutif qui aurait la charge de faire respecter la volonté exprimée par les électeurs (20). Dès lors, la nouvelle convention renforcerait la prérogative royale pour mettre un terme à l'application d'un traité. Elle aurait aussi justifié que le gouvernement se passât de l'accord du parlement dans la procédure de notification de l'intention de retrait de l'UE. Pourtant, d'un point de vue historique, les conventions de la Constitution au Royaume-Uni ont souvent eu pour but d'encadrer la prérogative. Il n'est, en outre, pas certain que le parlement soit résolu à confirmer les résultats d'un référendum en toute circonstance (par exemple dans le cas d'une dérive dictatoriale de l'exécutif). Cette approche a été contestée par Alexandre Guigue, qui considère que la convention ne confère pas un blanc-seing au Gouvernement pour déterminer les suites à donner au Brexit (21). Pour

(19) Plusieurs lois ont été adoptées pour conférer une portée légale à une convention. Voir par exemple le *Constitutional Reform and Governance Act* de 2010 qui intègre la convention Ponsonby sur les conditions de ratification des traités.

(20) Pour une vision d'ensemble du sujet, voir Select Committee on the Constitution, *The Invoking of Article 50*, 4th Report of Session 2016-17, *HL Paper*, n° 44 ; European Union Committee, *Scrutinising Brexit: the Role of Parliament*, 1st et 4th Report of Session 2016-17, *HL Paper*, n° 33., et *HL Paper*, n° 50.

(21) Alexandre Guigue, « Le Brexit : Une question de droit constitutionnel », *Revue québécoise de droit international*, novembre 2018, p. 9.

notre collègue, « le caractère obligatoire du référendum ne rend nullement inutile l'intervention ultérieure du parlement » afin de fixer les modalités exactes du Brexit. Sa remarque est pertinente, mais elle ne permet pas d'affirmer avec certitude que le parlement soit absolument lié par le référendum *stricto sensu* (c'est-à-dire sur la décision de sortie, modalités mises à part). *De facto* et *de jure*, il est toujours possible pour le parlement de ne pas suivre le choix du peuple au terme du processus. Enfin, le respect du parallélisme des formes qu'imposerait cette convention, à savoir solliciter à nouveau les citoyens pour renverser le résultat du 23 juin 2016, est dépendant de l'intervention du parlement, qui est le seul à disposer de la compétence pour organiser un nouveau référendum. Or, en l'espèce, la convention devient tributaire de l'existence d'une majorité qui soutiendrait le retour aux urnes. Cette conditionnalité affaiblit fortement la certitude qu'une convention a bien émergé.

Quelle que soit l'appréciation que l'on porte sur les moyens de parvenir à un compromis entre la souveraineté du parlement et la pratique référendaire, le Brexit est un défi pour la Constitution britannique, que l'apparition d'une hypothétique convention constitutionnelle ne règle pas. Cette difficile conciliation entre l'avis des citoyens – qui ne fixe qu'un objectif – et la délibération représentative – chargée de déterminer des conditions à la réalisation de cet objectif – est au cœur de l'obstruction post-référendum. Elle se situe précisément entre des gouvernements formés en vue de faire aboutir le choix direct des citoyens en faveur du Brexit et des MPs indécis sur ses modalités.

LES DISCUSSIONS DES MODALITÉS DU BREXIT : UNE REVALORISATION PARTIELLE DES FONCTIONS DU PARLEMENT

À l'instar d'autres démocraties parlementaires occidentales, le Royaume-Uni souffre d'une domination nette de l'exécutif sur l'organe délibératif, quand bien même ne serait-elle pas aussi prégnante que dans d'autres États européens. Toutefois, le Brexit a été une fois de plus l'occasion de constater qu'une situation de crise grave caractérisée par l'absence de majorité aux Communes et la déficience de *leadership* au sein des principaux partis politiques entraîne un activisme notable du parlement. À cet égard, les débats qui se sont tenus à la chambre basse pendant environ une année (de la mi-novembre 2018 au 30 octobre 2019) sont édifiants, alors même que l'investissement parlementaire n'était pas acquis dès les premières semaines de négociations du Brexit.

En effet, les députés avaient eu une première opportunité de se saisir des modalités du Brexit lorsque la Cour suprême leur avait redonné la parole dans la procédure de notification de l'intention de retrait (22). Malheureusement, les échanges sur le projet de loi autorisant le

(22) *R. (Miller & others) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC (Miller (No 1)).

gouvernement à envoyer la lettre au Conseil européen (*EU (Notification of Withdrawal) Bill*) n'ont pas conduit les MPs à s'intéresser aux conditions précises de la sortie de l'Union européenne. La passivité des élus s'expliquait par le fait que les *tories* disposaient d'une majorité absolue au parlement et que, surtout, l'accord de retrait était une perspective lointaine. Ces excuses conjoncturelles ne doivent pas occulter la défaillance des MPs à l'époque : ils auraient dû anticiper la difficulté de trouver un consensus sur la marche à suivre pour que le Brexit soit ordonné. Quand bien même les conservateurs étaient-ils encore majoritaires en janvier 2017, le sujet les divisait déjà nettement. C'est sans doute ce constat qui a convaincu Theresa May de vouloir disposer d'une majorité conservatrice renouvelée et forte qui allait la soutenir comme un seul homme durant les négociations avec la *task-force* dirigée par Michel Barnier. Le résultat des élections du 8 juin 2017 a douché ses espoirs. Bien que les *tories* fussent arrivés en tête du scrutin, ils perdirent leur majorité, obligeant Theresa May à pactiser avec les unionistes nord-irlandais du *Democratic Unionist Party* (DUP). Le contrat de coalition a affaibli la Première ministre, car le DUP est réputé pour ses orientations extrémistes, en particulier quant au maintien de l'unité juridique et politique entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne.

La dissolution ratée du printemps 2017 fut de nature à exacerber les divisions entre factions au sein même des partis. Il y avait effectivement peu de choses en commun entre les dix MPs du DUP et des conservateurs modérés comme Ken Clarke ou Dominic Grieve. L'opposition travailliste n'était pas plus soudée, d'autant que Jeremy Corbyn était incapable d'exprimer une conviction claire sur les conditions du Brexit. Lorsque Theresa May revint de Bruxelles avec un projet de l'accord le 13 décembre 2017, les déconvenues se multiplièrent.

Le jour même, Dominic Grieve déposa un amendement qui introduisit la procédure du *meaningful vote* au projet de loi de retrait de l'Union européenne (23). Adopté par une majorité de quatre voix, il imposait au gouvernement d'obtenir le consentement du Parlement sur l'accord de retrait et la déclaration politique relative aux relations commerciales à venir. Ce « vote significatif » était une étape formelle qui s'ajoutait au processus de ratification et de transposition de la future convention en droit interne. Il compliquait naturellement la tâche du gouvernement dans la mesure où la procédure classique de ratification des traités est plus simple (24).

(23) Section 13 du *EU (W) Act* : « 1) b) L'accord de retrait négocié et le cadre de la future relation doivent être approuvés par une résolution de la Chambre des communes fondée sur une motion déposée par le ministre compétent. » Si la motion n'est pas adoptée, « 4) [l]e ministre doit, dans un délai de 21 jours suivant le rejet de la Chambre des communes, produire une déclaration indiquant comment le gouvernement entend procéder pour poursuivre les négociations en vue du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en application de l'article 50, 2, du Traité sur l'Union européenne. »

(24) Voir Jack Simson Caird, « Éclairage sur le rôle du Parlement dans le processus de retrait », *L'Observatoire du Brexit*, 10 février 2018 (en ligne : <https://brexit.hypotheses.org/1217>, consulté le 20 novembre 2019).

La loi de retrait donna des sueurs froides à la Première ministre jusqu'à la veille de son adoption définitive par la Chambre des communes le 20 juin 2018. Pendant dix jours, le ping-pong entre les deux chambres consista à discuter de plusieurs amendements renforçant le contrôle du Parlement sur le produit des négociations menées par le gouvernement. Après avoir été soutenue par les *lords*, l'une des modifications visant à prévenir tout *no deal* fut reprise en partie par Dominic Grieve aux Communes. Il échoua à la faire accepter par une majorité de MPs, mais la pression fut telle que Theresa May dut se résoudre à faire des concessions notables. Après une ultime tentative d'amendement (toujours de Dominic Grieve), le projet de loi était altéré afin d'octroyer au parlement le pouvoir d'exiger des comptes au gouvernement en cas d'absence d'accord au 21 janvier 2019.

L'exécutif semblait sortir indemne de cet épisode, mais il précédait des défaites de plus en plus nombreuses une fois que Theresa May parvint à convenir d'un premier traité avec les Européens le 13 novembre 2018. À la même date, l'ordre du jour maîtrisé par l'opposition permit au parti travailliste de solliciter du gouvernement la production d'une analyse juridique sur le Brexit. Après un premier refus, les MPs déposèrent une motion dont l'objet était de transmettre au monarque une « humble adresse » (*humble address*) exigeant du cabinet la divulgation de l'étude (25). Proposée en dehors des débats législatifs, ce type de motion doit être discutée, éventuellement amendée et votée. Le coup de force des travaillistes fut de transformer une journée de débat censée ne pas déboucher sur une résolution liant le gouvernement en une motion imposant la révélation du contenu des documents (*motion for a return*). L'exécutif n'ayant pas coopéré dans de brefs délais à la demande de la Chambre, il se rendit coupable d'un *contempt of Parliament* (26). Les députés exigèrent la publication immédiate du rapport le 4 décembre 2018. Non seulement la procédure de l'humble adresse n'était plus utilisée sur des sujets cruciaux depuis le XIX^e siècle, mais le fait qu'elle aboutisse à une sanction du gouvernement était encore plus rare.

Les affrontements du début du mois de décembre contribuèrent en outre à renforcer le contrôle du parlement sur l'exécutif dans l'éventualité d'un échec du *meaningful vote* qui risquait de provoquer un *no deal*. Dominic Grieve tabla sur un nouvel amendement qui, sans modifier la loi, altérerait le sens de la section 13 de la loi de 2018, paragraphes 4 à 6. En cas de vote négatif sur le projet d'accord, le gouvernement devait soumettre aux Communes, dans un délai de 14 jours, une motion en termes neutres pour

(25) Les travaillistes avaient usé de la même tactique un an plus tôt pour obtenir la publication des études d'impact relatives au Brexit, mais sans que le bras de fer avec le gouvernement se fut achevé par un outrage au Parlement.

(26) Il s'agit de la sanction adoptée par les chambres contre toute action qui perturbe le travail du parlement ou y fait obstruction. Le parlement est libre de décider quel type de comportement tombe sous la qualification d'un outrage. Par le passé, des actes criminels, une attitude indigne à la Chambre, des détournements de fonds publics, la diffusion de documents secrets ou du contenu d'auditions à huis clos ont été caractérisés comme *contempt*.

présenter sa stratégie à venir. L'initiative de Dominic Grieve donnait le pouvoir aux députés de corriger cette motion pour, éventuellement, imposer une marche à suivre au gouvernement dans les négociations avec l'UE. La motion perdait dès lors tout caractère neutre, ce qui, avec le recul, semble *contra legem*. Notons, de surcroît, que ce pouvoir relatif à l'hypothèse d'un rejet de l'accord fut alloué à l'occasion du débat sur la motion déterminant la procédure du *meaningful vote* proprement dit, non les conséquences de son échec. John Bercow, le *Speaker* des Communes, fit preuve d'une réelle mansuétude envers les MPs pour qu'ils puissent se prononcer sur un amendement qui n'était pas en rapport direct avec la motion en cours de discussion.

Quelques jours après, le gouvernement, acculé, dut accepter l'inéluctable : le *meaningful vote* prévu le 11 décembre fut repoussé au 15 janvier 2019. Avant que ce scrutin se déroule, le *Speaker* alla encore plus loin dans sa capacité à préserver les droits du parlement. Lors de la sélection des amendements à la motion sur laquelle était fondé le vote significatif, il surprit les plus fins spécialistes de la procédure parlementaire en mettant aux voix plusieurs amendements (27). Pour ses détracteurs, John Bercow aurait violé les coutumes parlementaires en privilégiant son tropisme anti-Brexit. En vertu de ces pratiques, les motions supplémentaires d'organisation du travail de la Chambre similaires à celle qui a été adoptée après le report du *meaningful vote* ne pouvaient être dénaturées sans l'accord du gouvernement. Pourtant, en acceptant l'un des amendements (toujours de Dominic Grieve) qui imposait à l'exécutif de revenir dans les trois jours suivants le refus du projet d'accord pour exposer sa stratégie, le président des Communes a permis aux MPs de modifier unilatéralement l'agenda des débats. De surcroît, le délai fixé n'était pas conforme à celui indiqué dans la loi de retrait de l'Union européenne. En effet, il était envisagé que, en cas d'échec du *meaningful vote*, le gouvernement jouissait de 21 jours (et non de 3) pour expliquer la façon dont il souhaitait procéder afin de poursuivre les négociations.

Le *meaningful vote* a finalement échoué par 432 voix contre 202. Cette défaite est à ce jour la plus large qu'ait subie un gouvernement depuis l'avènement du parlementarisme démocratique au Royaume-Uni. Elle en annonçait d'autres. Trois jours de session plus tard, Theresa May soumit sa stratégie aux Communes, à nouveau modifiée par deux fois (renégociation du *backstop* et exclusion d'un *no deal* en toute circonstance). Deux semaines avant la date prévue du retrait, la Première ministre prit le risque de représenter son texte après des évolutions à la marge consenties par

(27) Nous nous permettons de reprendre ici une analyse que nous avons déjà produite pour la revue *Titre VII* du Conseil constitutionnel (« Le Brexit, révélateur de l'alchimie entre Constitution politique et Constitution juridique au Royaume-Uni », *Titre VII*, n° 2, avril 2019, en ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-brexit-revelateur-de-l-alchimie-entre-constitution-politique-et-constitution-juridique-au-royaume>, consulté le 17 février 2020).

l'UE (28). Peu séduits par ces concessions cosmétiques, les parlementaires repoussèrent encore le *deal* et votèrent en faveur d'un amendement rappelant que le *no deal* devait être évité. Le report du Brexit devenait incontournable et fut confirmé par le parlement le 14 mars.

Face à l'impasse, le député conservateur Oliver Letwin rédigea une motion pour que les MPs puissent s'exprimer sur plusieurs alternatives afin de sortir de l'ornière. Cette série de votes indicatifs qui se déroula le 27 mars fut inédite dans l'histoire politique du Royaume-Uni. Le Parlement put donner son avis sur la conduite des relations internationales, domaine qui relève en principe de la seule prérogative royale. Une fois de plus, John Bercow marqua son volontarisme en soumettant l'amendement Letwin aux suffrages de ses collègues. Malheureusement, aucun des huit votes ne parvint à réunir une majorité. Theresa May jugea alors pertinent de proposer une troisième fois son accord. Compréhensible politiquement afin de placer les MPs devant leurs contradictions, l'obstination de la Première ministre se heurta de nouveau à une convention que le *Speaker* lui opposa opportunément. Invoquant une règle remontant à 1604, retranscrite à la page 397 du célèbre traité d'Erskine May (29), il avait considéré quelques semaines auparavant que le gouvernement ne pouvait à nouveau soumettre aux voix un texte similaire ou substantiellement identique à un précédent qui aurait été écarté par les MPs. La logique de la norme est simple : éviter de forcer la main du parlement en l'absence de changements de fond ou de circonstances (30). Après d'ultimes remaniements, Theresa May parvint à présenter une troisième mouture de l'accord, en vain.

Après le fiasco de nouveaux votes indicatifs (31) et le risque de voir le gouvernement se résoudre à aller vers un Brexit dur sans accord de sortie, John Bercow offrit aux MPs les moyens de reprendre le contrôle de l'ordre du jour sur la base du règlement des Communes. Les députés Yvette Cooper et Oliver Letwin présentèrent un texte imposant au gouvernement de solliciter de l'UE un nouveau report du Brexit en cas de *no deal* (*EU (Withdrawal) Act 2019*). La loi fut adoptée par une majorité d'une voix en première et troisième lectures aux Communes.

(28) C'est le compromis de Strasbourg. Trois outils juridiques sont retenus pour atténuer en apparence les contraintes du *backstop* : la promesse que l'UE fera en sorte de ne pas maintenir indéfiniment le système du *backstop* ; une déclaration par laquelle les parties s'engagent à négocier promptement un traité commercial ; une déclaration du gouvernement britannique marquant la ferme intention de mettre un terme rapide au dispositif du *backstop* si celui-ci devait être mis en œuvre et si les négociations entre les deux parties atteignaient un point mort sans perspective d'accord.

(29) Erskine May, *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 25th ed., 2019, §20.12 (disponible en ligne depuis l'été 2019 à l'adresse suivante : <https://erskinemay.parliament.uk/>).

(30) Voir notre article « Le *statement* de John Bercow et autres actualités », *L'Observatoire du Brexit*, 19 mars 2019 (en ligne : <https://brexit.hypotheses.org/3560>, consulté le 20 novembre 2019) ; A. Guigue, « Origines et conséquences de la déclaration du *Speaker* John Bercow », *L'Observatoire du Brexit*, 21 mars 2019 (en ligne : <https://brexit.hypotheses.org/3562>, consulté le 20 novembre 2019).

(31) Ils seront à nouveau proposés le 3 avril, mais non discutés après que le *Speaker* a dû faire jouer son arbitrage en raison d'un partage égal des voix (310 contre 310). En vertu de la convention initiée par le *Speaker* Denison au XIX^e siècle, cet arbitrage ne peut être qu'en faveur du *statu quo*.

Enchaînant les déconvenues et pressée par ses ministres qui lui déconseillèrent de déposer un projet de loi d'incorporation de l'accord de retrait, Theresa May annonça sa démission, victime d'un parlement qui a pleinement assumé son pouvoir de délibération et de contrôle du gouvernement. En revanche, les facultés d'empêchement, indispensables dans une démocratie parlementaire, finirent par se transformer en une obstruction systématique empêchant réellement l'exécutif de conduire la politique de l'État. L'issue du conflit ne pouvait passer que par l'arbitrage des électeurs.

LA PRÉSERVATION DES LOGIQUES DU PARLEMENTARISME
PAR L'ARBITRAGE DES ÉLECTEURS

Lorsque Boris Johnson arriva au 10 Downing Street, il considéra que le parlement avait eu suffisamment l'occasion de discuter de toutes les options envisageables pour le Brexit. L'indécision des représentants des citoyens ne pouvait contrarier le choix de ces derniers. Il élaborait en conséquence une stratégie qui visait à faire taire les parlementaires par l'interruption de la session, le temps qu'il obtienne un nouvel accord avec l'UE. Si cet objectif n'était pas atteint, il était prêt à assumer un *no deal*. Dans un second temps, il aurait provoqué des élections anticipées. Dès le début de la mise en œuvre de son plan, Boris Johnson fit l'objet d'une véritable bronca de la part des députés. En sollicitant du monarque une prorogation de deux semaines en sus de la suspension traditionnelle de trois semaines au début de l'automne, la décision de l'exécutif a eu pour effet d'empêcher la délibération parlementaire pendant un temps spécialement long alors que la date du Brexit approchait. Plusieurs citoyens contestèrent la prorogation auprès des hautes juridictions anglaise et écossaise qui rendirent des jugements contradictoires. La Cour suprême, par une jurisprudence particulièrement audacieuse – peut-être trop –, finit par trancher le litige en défaveur du gouvernement. Les onze juges réunis en ban se sont fondés sur un standard juridique nouveau, qui fait néanmoins référence aux principes classiques en droit public britannique que sont la souveraineté du parlement et l'obligation des ministres de rendre des comptes devant les chambres (*accountability*) (32). Avec le jugement *Miller 1*, ce second versant majeur du contentieux de nature constitutionnelle relatif au Brexit consacre le renforcement inédit du contrôle juridictionnel sur des prérogatives royales relevant *a priori* du domaine de la haute politique (33).

(32) *Miller (No 2) v The Prime ministre ; Cherry and others v Advocate General for Scotland* [2019] UKSC 41.

(33) Pour une analyse de ce jugement, voir Céline Roynier, « Illégalité de la prorogation du Parlement britannique : seule la reine ne peut mal faire », *Blog Jus Politicum*, 1^{er} octobre 2019 (en ligne : <http://blog.juspoliticum.com/2019/10/01/illegalite-de-la-prorogation-du-parlement-britannique-seule-la-reine-ne-peut-mal-faire-par-celine-roynier/>, consulté le 17 février 2020) ; notre article, « Un jugement inédit qui marque une étape majeure dans l'évolution de la Constitution britannique... mais qui ne résout rien sur le front politique », *L'Observatoire du Brexit*, 25 septembre 2019 (en ligne : <https://brexit.hypotheses.org/3811>, consulté le 17 février 2020).

En revanche, il n'est pas certain que l'intervention de la Cour ait eu des répercussions particulièrement positives. La mise en échec de la prorogation n'a pas permis au processus du Brexit de trouver une issue. Pire encore, les débats qui se sont tenus lors de la réunion du parlement subséquente à l'intervention de la Cour suprême se sont révélés lamentables. Ils resteront dans les mémoires comme les plus violents et les moins dignes depuis qu'ils sont diffusés dans les médias. Le *Speaker* a d'ailleurs dû rappeler solennellement à l'ordre ses collègues. Non sans paradoxe, les MPs se seront révélés bien plus efficaces à la veille de la prorogation et avant le jugement Miller 2, en contraignant le Premier ministre à solliciter un troisième report en cas de *no deal* à la date du 19 octobre. La proposition de loi d'Hillary Benn fut adoptée le 6 septembre (34) en suivant la même procédure que celle qui avait prévalu pour le texte des députés Yvette Cooper et Oliver Letwin. Considérant qu'il avait été désavoué par les Communes, Boris Johnson soutint une première fois qu'il était temps de s'en remettre aux électeurs, sans succès.

Le Premier ministre parvint finalement à arracher de l'UE une réelle remise en cause du *backstop* le 17 octobre. Après un *lobbying* intense auprès des parlementaires, il semblait même disposer d'une majorité pour remporter enfin le désormais célèbre *meaningful vote*. C'était sans compter sur une nouvelle action du conservateur Oliver Letwin qui, par une motion de dernière minute soumise au parlement après que John Bercow l'eut acceptée en application du *Standing order n° 24* (35), exigea que l'approbation du *deal* ne put intervenir avant que la loi l'incorporant en droit interne ne fût promulguée. Le but affiché était de prévenir les risques d'un *no deal* liés au fait que, malgré l'obtention de l'accord, son intégration dans l'ordre juridique national n'aurait pas été assurée au 31 octobre. Il en aurait résulté un *hard Brexit* par accident. L'examen d'une telle loi de transposition prenant plusieurs semaines, Boris Johnson n'avait plus d'autre choix que de solliciter de la part des Européens l'extension prévue par l'article 50, §3 du TUE.

Il ne faut pas se leurrer quant à la véritable finalité de l'amendement Letwin. Il s'agit d'une manœuvre dilatoire qui revient à repousser une fois de plus le Brexit qui, pour les plus optimistes des *remainers*, permettrait de le remettre en cause. Cet espoir aurait été définitivement déçu si Boris Johnson avait emporté le vote significatif. Sa victoire aurait été telle qu'il aurait sans doute pu assumer la demande d'un bref report technique à l'UE en vue d'effectuer les ultimes formalités législatives. Avec l'adoption sur le fil de l'amendement Letwin, le Premier ministre se retrouva pris dans

(34) Ce sera le *EU (Withdrawal) (n° 2) Act 2019* après l'apposition du sceau royal le 9 septembre.

(35) En vertu du *Standing orders n° 24*, le *Speaker* a le pouvoir d'autoriser un député à soulever un problème qui doit faire l'objet d'un débat d'urgence. Le sujet retenu, validé par le président de la chambre, est ensuite mis aux voix. Si la majorité des MPs présents se prononce en faveur de l'*emergency debate*, les discussions commencent immédiatement. Elles peuvent amener la Chambre à modifier l'agenda parlementaire afin qu'une proposition de loi soit déposée. C'est grâce à cette procédure par ricochet qu'Oliver Letwin présenta son texte.

l'étau parlementaire comme le fut sa prédécesseure. Certes, il tenta bien de soumettre une seconde fois son accord. Le *Speaker* lui signifia la même fin de non-recevoir qu'en mars 2019 contre Theresa May : le gouvernement ne saurait représenter aux parlementaires deux fois dans une session un texte identique sans changement substantiel ou de circonstance.

La situation finit par devenir ubuesque lorsque les MPs votèrent en premier et en seconde lecture le *EU (Withdrawal Agreement) Bill*, mais sans soutenir l'agenda très serré retenu par le gouvernement pour l'examiner en détail. Perdant une énième bataille devant ce qu'il convient d'appeler pour la postérité historique le « parlement récalcitrant » (que nous pourrions traduire en anglais par « *Stubborn Parliament* ») (36), le gouvernement retira son projet de loi. Boris Johnson fit encore une fois la promotion d'élections anticipées. Malheureusement, depuis le *Fixed-term Parliaments Act* de 2011, les MPs maîtrisent leur destin puisqu'eux seuls peuvent décider de l'autodissolution de la Chambre dans deux circonstances :

- dans le premier cas, la Chambre des Communes a adopté une motion en vue de la tenue d'une élection anticipée après l'adoption d'une motion d'autodissolution qui a réuni un nombre de parlementaires supérieur ou égal aux deux tiers des sièges de la Chambre (vacants compris) ;
- dans le second cas, la Chambre des Communes a soutenu une motion de défiance à l'encontre du gouvernement à un jour déterminé ; puis pendant une période de 14 jours après le jour évoqué ci-dessus, les *MPs* n'ont pas voté une motion exprimant leur confiance à quelque gouvernement que ce soit.

En l'absence de majorité aux Communes (que ce soit en faveur de la défiance ou de l'autodissolution), l'organisation d'élections anticipées était impossible. Le *Fixed Terms Parliament Act* (FTPA) se révéla ainsi tout à fait inutile pour prendre acte de la perte de sa majorité par le gouvernement. Dans un régime parlementaire, la dissolution est pourtant le moyen privilégié pour vider un contentieux entre le gouvernement et le parlement si ce dernier est dans l'incapacité de soutenir une autre équipe ministérielle. La loi de 2011, en imposant à l'exécutif d'obtenir le consentement des deux tiers des sièges des MPs pour parvenir à la dissolution, dévoie le parlementarisme (37). Elle n'autorise la dissolution – en principe justifiée par le contexte de crise – que s'il existe un consensus large entre l'exécutif

(36) Les historiens britanniques recourent souvent à des qualificatifs pour décrire la situation de tel ou tel parlement, en particulier sous le règne de Charles I^{er} et le début de la guerre civile (*short parliament*, *long parliament* et *rump parliament*). Nous nous autorisons à procéder de la même façon pour la session parlementaire qui s'est étalée du 13 juin 2017 au 8 octobre 2019, un record depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (voir <https://www.parliament.uk/business/news/2019/october/end-of-the-2017-19-parliament-/>).

(37) Voir en ce sens l'analyse prophétique et lumineuse d'Armel Le Divellec, « Un tournant de la culture constitutionnelle britannique : le *Fixed-Term Parliaments Act* 2011 et l'amorce inédite de rationalisation du système parlementaire de gouvernement au Royaume-Uni », *Jus Politicum*, n° 7, 2012 (en ligne : <http://juspoliticum.com/article/Un-tournant-de-la-culture-constitutionnelle-britannique-le-Fixed-Term-Parliaments-Act-2011-et-l-amorce-inedite-de-rationalisation-du-systeme-parlementaire-de-gouvernement-au-Royaume-Uni-530.html>, consulté le 17 février 2020).

et les différentes factions du parlement. Or, par définition, un terrain d'entente ne peut être trouvé dans une telle conjoncture. Cet épisode du feuilleton du Brexit permet de comprendre qu'une norme écrite n'est pas la garantie d'un meilleur fonctionnement des institutions. Si les usages politiques anciens avaient prévalu, la menace d'une dissolution maîtrisée par le Premier ministre aurait peut-être conduit les parlementaires à être plus constructifs et, en cas de blocage persistant, la dissolution serait intervenue beaucoup plus tôt, économisant ainsi un temps précieux.

Pour contourner les implications perverses du *FTPA*, Boris Johnson s'est résolu à passer par la voie législative classique, c'est-à-dire l'adoption d'un projet de loi à la majorité simple. Comme le parlement est souverain, rien ne l'empêche de remettre en cause, même ponctuellement, un précédent texte. Le Premier ministre parvint à ses fins : le *Early Parliamentary General Election bill* a été plébiscité par 438 MPs contre 20. La logique des mécanismes du parlementarisme était rétablie.

* *
*

Quelles conclusions, forcément partielles, tirer des débats parlementaires qui se sont déroulés depuis le début des négociations sur le Brexit et les élections générales du 12 décembre 2019 ? L'absence de majorité au bénéfice d'un seul parti au sein des Communes a grandement contribué à revivifier le parlement. Grâce au *Speaker*, à la volonté farouche de plusieurs MPs de haut vol, ou de citoyens engagés comme Gina Miller, les prérogatives du parlement ont été préservées. Si des conventions et des textes ont été bousculés, cela s'est fait dans le respect de l'équilibre des pouvoirs et de la souveraineté du parlement. Cependant, ce constat positif n'a pas eu pour conséquence de revaloriser le parlement aux yeux des citoyens. Nous pouvons le comprendre, car, après une période riche de discussions utiles, les MPs se sont enlisés dans leurs contradictions au risque de se complaire dans l'obstruction symbolisée par l'ultime motion d'Oliver Letwin. C'est regrettable, car les députés disposaient de moyens juridiques pour éviter cet écueil, soit en s'entendant sur la formation d'une coalition, soit en acceptant plus promptement une dissolution. Si la faculté du parlement d'empêcher est vitale dans un régime parlementaire – et, à ce titre, doit être promue dans nombre de démocraties qui l'ont épousée –, elle ne saurait annihiler le pouvoir de décision. Le retour aux urnes était indispensable. Il a imposé aux différents partis d'énoncer plus clairement leur stratégie pour le Brexit, ce dont ils avaient fait l'économie lors de la campagne référendaire et à l'occasion des élections générales de mai 2017. À ce jeu électoral, le parti conservateur et Boris Johnson sont sortis grands vainqueurs en remportant 365 sièges des 650 circonscriptions. Le parti travailliste a connu l'une des pires défaites de son histoire (203 sièges). Jeremy Corbyn en est le principal artisan. Les partis anti-Brexit n'ont pas su, quant à eux, convaincre de la pertinence de leurs propositions, même

si le *Scottish National Party* a triomphé en Écosse en obtenant 48 députés sur 59 possibles.

Fort de son succès, Boris Johnson a rapidement soumis au parlement le *EU (Withdrawal agreement) Bill*, qui deviendra une loi avant le 31 janvier. Le Royaume-Uni est depuis lors un État tiers bénéficiant d'une phase de transition pour que les deux parties s'entendent sur leur relation future avant le 31 décembre 2020. Une seconde étape qui pourrait connaître des vicissitudes, tant la conclusion d'un accord commercial dans ce court laps de temps paraît ambitieuse. Le gouvernement britannique n'aura toutefois plus à se préoccuper de la fiabilité du soutien du Parlement...