

MÉTADONNÉES

Intitulé exact : *R (on the application of Miller, Cherry and Others) v The Prime Minister* [2019] UKSC 41

Alias : *Miller No 2 ; Cherry/Miller case*

Thème : Séparation des pouvoirs

Mots-clés : Prérogative royale ; souveraineté parlementaire ; *Rule of Law* ; Brexit ; Constitution du Royaume-Uni

Résumé des faits :

Suite au référendum du 23 juin 2016, aux élections générales de 2017 et dans le cadre de la négociation de l'Accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, il est décidé que la première session parlementaire organisée suite aux élections ne sera pas interrompue avant 2019.

À l'été 2019, et alors que trois versions de l'Accord de retrait ont déjà été rejetées, le premier ministre Boris Johnson demande à la Reine de faire usage de la prérogative royale de suspension du Parlement, quelques semaines avant la date de sortie officielle de l'Union européenne fixée, à ce stade, au 31 octobre (la suspension devant durer cinq semaines et s'achever quatorze jours avant cette date). Son objectif est alors d'assurer une sortie de l'Union sans accord, hypothèse rejetée par le Parlement.

Cette décision est immédiatement contestée par un ensemble de requérants, dont des parlementaires, devant les juridictions écossaises et anglaises. Compte tenu des positions divergentes adoptées par ces juridictions, les affaires sont jointes et immédiatement transmises à la Cour Suprême, sans être entendue par la Cour d'appel (*leapfrog appeal*).

Question(s) de droit :

Le Premier ministre pouvait-il demander à la Reine de faire usage de la prérogative royale de suspension du Parlement afin d'assurer une sortie de l'Union sans accord ?

Solution(s) :

À l'unanimité de ses membres, la Cour Suprême considère, tout d'abord, que l'usage de la prérogative royale de suspension du Parlement est susceptible d'une action en *judicial review* (dans la continuité de décisions aussi anciennes que le *Case of Proclamations* de 1610 ou, plus récemment, de la décision *R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Bancoult (No 2)* [2008] UKHL 61).



Considérant que les prérogatives royales s'exercent dans les limites que leur impose le droit du Royaume-Uni, la Cour Suprême considère que les principes de souveraineté parlementaire et de responsabilité parlementaire font non seulement obstacle à ce que l'exercice de la prérogative royale de suspension du Parlement puisse être exercée sans limite, mais ils font aussi obstacle à ce qu'une suspension du Parlement ait pour effet de l'empêcher d'exercer ses fonctions constitutionnelles de législature et d'organe de contrôle de l'exécutif.

La Cour Suprême considère ensuite que la demande faite par le Premier ministre à la Reine de faire usage de sa prérogative royale pour suspendre le Parlement est illégale, puisqu'elle aurait pour effet de faire obstacle de manière injustifiée à l'exercice, par le Parlement, de ses fonctions constitutionnelles.

La Cour Suprême considère finalement que l'article 9 du *Bill of Rights* ne fait pas obstacle à ce qu'elle prononce la suspension du Parlement nulle et non avenue.

Principe(s) dégagé(s) :

Tout comme *Miller No 1*, cette décision fait l'application des grands éléments du droit constitutionnel du Royaume-Uni, en particulier tels qu'ils sont applicables dans le cadre des limites aux prérogatives royales. Elle intègre aussi un exposé didactique et complet de l'état du droit constitutionnel britannique.

Dans la continuité de *Miller No 1*, elle consacre le principe de souveraineté parlementaire comme principe limitatif de l'action du pouvoir exécutif.

Citation(s) importante(s) :

- Hale et Reed LJ: « *Although the United Kingdom does not have a single document entitled "The Constitution", it nevertheless possesses a Constitution, established over the course of our history by common law, statutes, conventions and practice. Since it has not been codified, it has developed pragmatically, and remains sufficiently flexible to be capable of further development. Nevertheless, it includes numerous principles of law, which are enforceable by the courts in the same way as other legal principles. In giving them effect, the courts have the responsibility of upholding the values and principles of our constitution and making them effective. It is their particular responsibility to determine the legal limits of the powers conferred on each branch of government, and to decide whether any exercise of power has transgressed those limits. The courts cannot shirk that responsibility merely on the ground that the question raised is political in tone or context* » [39]¹.
- Hale et Reed LJ : « *For the purposes of the present case, therefore, the relevant limit upon the power to prorogue can be expressed in this way: that a decision to prorogue Parliament (or to advise the monarch to prorogue Parliament) will be unlawful if the prorogation has the effect*

¹ « Quand bien même le Royaume-Uni ne possède pas de document unique appelé « la Constitution », il possède bien une Constitution, établie au fil de l'histoire par la *common law*, les lois, les conventions et les pratiques. Dans la mesure où elle n'a pas été codifiée, elle s'est développée de manière pragmatique et elle demeure suffisamment flexible pour être capable d'évoluer. Elle inclut néanmoins plusieurs principes de droit dont le respect peut être imposé par les juridictions de la même manière que n'importe quel autre principe de droit. En leur donnant effet, les juridictions ont la responsabilité de faire respecter les valeurs et les principes de notre Constitution et de les rendre effectifs. Leur responsabilité particulière est de déterminer les limites des pouvoirs conférés à chacune des branches du gouvernement, et de décider si leur exercice dépasse ces limites. Les juridictions ne peuvent esquiver cette responsabilité sur le seul fondement du contexte ou de la tonalité politique de la question posée. »



of frustrating or preventing, without reasonable justification, the ability of Parliament to carry out its constitutional functions as a legislature and as the body responsible for the supervision of the executive. In such a situation, the court will intervene if the effect is sufficiently serious to justify such an exceptional course » [50]².

- Hale et Reed LJ : « *It follows that Parliament has not been prorogued and that this court should make declarations to that effect. We have been told by counsel for the Prime Minister that he will “take all necessary steps to comply with the terms of any declaration made by the court” and we expect him to do so. However, it appears to us that, as Parliament is not prorogued, it is for Parliament to decide what to do next. There is no need for Parliament to be recalled under the Meeting of Parliament Act 1797. Nor has Parliament voted to adjourn or go into recess. Unless there is some Parliamentary rule to the contrary of which we are unaware, the Speaker of the House of Commons and the Lord Speaker can take immediate steps to enable each House to meet as soon as possible to decide upon a way forward. That would, of course, be a proceeding in Parliament which could not be called in question in this or any other court* » [70]³.

Postérité :

- Le Parlement s’est réuni le lendemain de la décision.
- Le *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*, qui réinstaura la prérogative royale de dissolution du Parlement, inclut une *ouster clause* rendant non-justiciable l’exercice de cette prérogative. Cette disposition ne vise néanmoins pas la prérogative royale de *suspension* du Parlement.

Références extérieures :

- [ANTOINE, Aurélien, « Un jugement inédit qui marque une étape majeure dans l’évolution de la Constitution britannique... mais qui ne résout rien sur le front politique », *Observatoire du Brexit*, 22 septembre 2019.](#)
- [DUFFY-MEUNIER, « L’affaire de la prorogation : Miller \(No 2\). L’annulation de la suspension du Parlement par la Cour suprême britannique », *RFDC*, n° 1, 2021, pp. 127-159.](#)
- [ELLIOT, Mark, « Constitutional Adjudication and Constitutional Politics in the United Kingdom: The Miller II Case in Legal and Political Context », *European Constitutional Law Review*, vol. 16, n° 4, 2021, pp. 625-646.](#)

² « Pour les besoins de la présente espèce, la limite imposée au pouvoir de suspendre le Parlement peut s’exprimer ainsi : une décision de suspension du Parlement (ou la demande faite au Monarque de suspendre le Parlement) est illégale lorsque cette suspension a pour effet de faire obstacle ou d’empêcher le Parlement d’exercer ses fonctions constitutionnelles en tant que législature et en tant qu’organe responsable de la supervision du pouvoir exécutif. Dans cette situation, les juridictions doivent intervenir si l’effet de la mesure est suffisamment grave pour justifier une telle intervention. »

³ « Il s’en suit que le Parlement n’a pas été suspendu et que cette juridiction en fait la déclaration. Par la voie de son avocat, le Premier ministre nous a fait savoir qu’il ‘prendrait toutes les mesures nécessaires pour respecter le contenu de toute déclaration faite par la Cour’ et nous entendons bien qu’il le fasse. Il nous semble cependant que, dans la mesure où le Parlement n’a pas été suspendu, c’est au Parlement de décider quoi faire. Il n’est pas nécessaire de rappeler le Parlement sur le fondement du *Meeting of Parliament Act 1797*. Le Parlement n’a pas non plus décidé de son ajournement ou de sa mise en congés. À moins qu’il y ait quelque règle parlementaire que nous ignorerions et qui établirait le contraire, le Président de la Chambre des Communes et le Lord Président peuvent prendre immédiatement toutes les mesures nécessaires pour que les deux Chambres puissent se réunir aussi vite que possible et décider quoi faire. Il s’agit là, bien sûr, d’actes de procédures parlementaires qui ne seraient susceptibles d’aucun recours devant cette Cour ou tout autre juridiction. »

