



Direction Générale
de la Bibliothèque,
Recherche et Documentation

INFORMATION SUR LE BREXIT N° 1

Audience devant la Supreme Court du Royaume-Uni du 5 au 8 décembre 2016

La Direction de la Recherche et Documentation, en collaboration avec le conseiller spécial, Kieran Bradley, se permet d'attirer votre attention sur le fait que la Supreme Court du Royaume-Uni a entendu les plaidoiries dans l'affaire *R (on the application of Miller and Dos Santos) v Secretary of State for Exiting the European Union and associated references* du 5 au 8 décembre 2016.

Par son arrêt du 3 novembre 2016, la High Court of Justice d'Angleterre et du Pays de Galles avait jugé que le ministre chargé d'organiser la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (ci-après le "gouvernement") ne pouvait pas procéder sur base de la compétence exclusive de la Couronne, dite "Royal prerogative", à la notification prévue à l'article 50, paragraphe 2, TUE¹. Rappelons que, à la suite dudit arrêt, en vertu de la procédure du "leapfrog appeal", c'est à titre exceptionnel que l'appel a été entendu directement par la Supreme Court, et non par la Court of Appeal. Soulignant encore l'importance accordée à l'affaire, la totalité des 11 juges compétents siègent dans la formation de jugement, ce qui est inédit depuis la création de la Supreme Court en 2009.

Depuis la clôture de la procédure en première instance, le statut des gouvernements de l'Écosse et du Pays de Galles dans le cadre du présent litige est passé d'observateur à intervenant. Deux autres groupes se sont également ajoutés en tant qu'intervenants, à savoir "The Independent Workers Union of Great Britain" et "Lawyers for Britain Limited".

En même temps qu'elle examine l'appel formé par le gouvernement contre l'arrêt de la High Court, la Supreme Court traite également cinq questions qui lui ont été renvoyées par l'Attorney general d'Irlande du Nord et la Court of Appeal d'Irlande du Nord, relatives aux deux litiges ayant donné lieu à l'arrêt de la High Court d'Irlande du Nord du 28 octobre 2016². Pour mémoire, la High Court d'Irlande du Nord avait jugé, à l'inverse de son homologue d'Angleterre et du Pays de Galles, que, conformément aux dispositions constitutionnelles de l'Irlande du Nord, le gouvernement pouvait se fonder sur la Royal prerogative pour déposer la notification prévue à l'article 50, paragraphe 2, TUE.

Le 5 décembre 2016, à l'ouverture de la procédure devant la Supreme Court, son président, le juge Lord Neuberger, a fait état d'une ordonnance procédurale du même jour prévoyant l'anonymisation du nom des parties et de leurs coordonnées personnelles, du fait des menaces reçues par les requérants depuis l'introduction de leurs recours. Le président Neuberger s'est félicité du fait que la procédure se déroulait avec un haut degré de transparence, l'audience

¹ High Court of Justice d'Angleterre et du Pays de Galles, arrêt du 3.11.16, *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, [2016] EWHC 2768 (Admin).

² High Court d'Irlande du Nord, arrêt du 28.10.16, *McCord's (Raymond) Application*, [2016] NIQB 85.

ayant été diffusée en direct et sur demande via Internet, ce qu'il a qualifié d'"aspect très important du caractère public de la justice". Par ailleurs, les pièces de procédure de l'affaire ont été également mises en ligne sur le site de la Supreme Court dès avant l'audience et les transcriptions de l'audience l'ont été deux fois par jour. À titre procédural et sur ordre de la Supreme Court, la question de savoir si un juge devait se retirer de la formation a été posée aux parties. Aucune objection n'a cependant été soulevée.

Durant les quatre jours de plaidoiries devant la Supreme Court, les débats ont porté essentiellement sur l'interprétation de la loi sur les Communautés européennes de 1972, la nature et la portée de la Royal Prerogative, ainsi que sur des questions liées à la dévolution.

Interprétation de l'article 50 TUE

Bien que la question de savoir si une notification au sens de l'article 50, paragraphe 2, TUE peut être retirée par la suite ou introduite à titre conditionnel ait été très discutée devant la High Court of Justice d'Angleterre et du Pays de Galles, cette juridiction avait simplement constaté qu'il était constant entre les parties qu'une telle notification est irrévocable. Devant la Supreme Court, hormis le constat de son Président, qui a énoncé partir du même principe, cette question n'a pas été abordée à nouveau. En revanche, les juges de la Supreme Court ont débattu du contenu et de la forme que prendront la notification et l'accord du retrait, prévus à l'article 50 TUE.

Statut du droit de l'Union dans l'ordre juridique national

En droit britannique, si la conduite des affaires internationales relève d'une Royal prerogative (exercée par le gouvernement), la modification du droit interne relève quant à elle du pouvoir souverain du parlement. Selon la High Court of Justice d'Angleterre et du Pays de Galles, la loi sur les Communautés européennes de 1972 a intégré l'ensemble des droits émanant du droit de l'Union dans l'ordre juridique national et, de ce fait, le gouvernement ne peut pas procéder, sur la base de la Royal prerogative, à la notification prévue à l'article 50 TUE, car cela aurait pour conséquence inévitable de supprimer de tels droits.

Devant la Supreme Court, le gouvernement a fait valoir que, contrairement à ce qu'a retenu ladite High Court, de tels droits ne font pas partie du droit interne. Selon lui, ils constituent des droits évolutifs ("ambulatory rights") à caractère international, qui sont simplement reconnus par le droit interne (via le "conduit" de la loi de transposition).

Le rôle du parlement

Tout en jugeant que la Royal prerogative ne permet pas au gouvernement de procéder à la notification prévue à l'article 50 TUE, la High Court of Justice d'Angleterre et du Pays de Galles ne s'est pour autant pas prononcée sur les modalités concrètes à mettre en œuvre à cet effet. Même si la Supreme Court s'est reconnue compétente pour trancher ce litige politiquement chargé, reste à déterminer dans quelle mesure elle précisera les modalités constitutionnelles de mise en œuvre, en droit britannique, de l'article 50 TUE.

Le juge Lord Wilson, observant que l'adhésion à l'Union a impliqué un "joint effort" du gouvernement et du parlement, a posé la question de savoir pourquoi une éventuelle sortie ne nécessiterait pas la même collaboration. Le gouvernement a exposé que, en raison de la Royal prerogative, l'implication du parlement n'était pas nécessaire pour la notification. À titre

subsidaire, il a indiqué que l'action du parlement, par son adoption, le 17 novembre 2015, du *EU Referendum Act 2015*, constitue un tel "joint effort". Cette loi ne comportant pas de précision explicite quant à la portée du référendum, ses effets juridiques, ainsi que ceux du résultat du référendum dit "Brexit", ont fait l'objet d'une discussion pendant l'audience. À cet égard, les juges ont confirmé que l'adoption, par le parlement de Westminster, le 7 décembre, d'une motion non contraignante³, n'avait qu'une valeur strictement politique, qui ne saurait en aucune façon avoir valeur de loi, et ce, quel que soit son contenu, évoquant l'exemple "extrême" d'une "loi d'une ligne" ("one-line act of Parliament").

Le gouvernement a quant à lui soutenu que le parlement sera de toute façon inévitablement impliqué dans la procédure de retrait, citant à ce propos le "*Great Repeal Bill*". En l'état, le gouvernement a fait une simple mention du *Great Repeal Bill*, ainsi son adoption sera a priori postérieure à une éventuelle notification. En ce sens, le juge Lord Sumption a rappelé qu'un tel projet de loi n'a pas de conséquence sur le plan juridique et ne peut dès lors pas être pris en compte aux fins du présent litige. Dans le même sens, le représentant d'un des requérants en première instance a souligné que l'article 50, paragraphe 3, TUE ne prévoit pas, comme précondition du retrait de l'Union, l'accord du parlement national, ajoutant que l'hypothèse d'une sortie sans signature d'un accord de retrait était envisageable (ce qui exclurait de fait ledit parlement du processus de retrait).

Un frein supplémentaire à la procédure?

À l'inverse de la solution retenue par la High Court d'Irlande du Nord, le représentant d'un des requérants devant cette juridiction a fait valoir, devant la Supreme Court, que le consentement des citoyens de l'Irlande du Nord était nécessaire pour introduire la notification prévue par l'article 50 TUE. Selon le Lord Advocate, représentant de l'Ecosse, si le parlement écossais ne peut pas s'opposer à la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'Union, le parlement de Westminster doit tout de même tenir compte de son avis. De son côté, même s'il ne propose pas d'alourdir la procédure de retrait, le gouvernement du Pays de Galles est d'avis que le gouvernement ne peut pas agir sur la base de la Royal prerogative, mais que le déclenchement de l'article 50 suppose l'intervention du parlement de Westminster. Il confirme en outre que le résultat du référendum sur le "Brexit" doit être respecté, en rappelant qu'au Pays de Galles, les électeurs ont voté pour le retrait de l'Union.

Suite de la procédure

La Supreme Court a annoncé son intention de rendre sa décision en janvier 2017. Quant à la forme de la décision, on peut préciser que cette juridiction compte parmi les juridictions suprêmes européennes permettant l'expression d'avis distincts. De plus, il est de pratique courante que les décisions concordantes soient exprimées soit par un juge unique, soit pour le compte d'un groupe de juges. Dans cette catégorie des décisions concordantes, en règle générale, il en existe une qui est désignée comme décision principale ("leading judgement")⁴.

³ La motion « Government's plan for Brexit », votée par 448 députés de la Chambre des Communes, a notamment, reconnu que ladite Chambre doit respecter le résultat du référendum sur le « Brexit », appelé le gouvernement à déclencher la procédure prévue à l'article 50 TUE d'ici le 31 mars 2017 et invité le Premier Ministre, Theresa May, à publier, préalablement à ce déclenchement, sa stratégie pour la sortie.

⁴ Cependant, la décision de la Supreme Court dans l'affaire *E, R (on the application of) v Governing Body of JFS & Anor* [2009] UKSC 15 était composée de cinq avis majoritaires distincts, dont aucun n'était désigné comme « leading judgement », ainsi que de deux avis minoritaires. La doctrine se montre toutefois rassurée par le fait qu'en 2012, le taux de décisions unanimes de la Supreme Court a été rapporté comme s'élevant à 82 %.



Direction Générale
de la Bibliothèque,
Recherche et Documentation

INFORMATION SUR LE BREXIT N° 2

Arrêt de la Supreme Court du Royaume-Uni du 24 janvier 2017

Nécessité d'une loi autorisant le Gouvernement à procéder à la notification prévue à l'article 50, paragraphe 2, TUE

Par l'arrêt rendu aujourd'hui dans les affaires *Miller & Anor, R (on the application of) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5, la Supreme Court du Royaume Uni a rejeté, avec une majorité de 8 juges sur 11, l'appel du ministre chargé d'organiser la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (ci-après le "gouvernement") contre l'arrêt de la High Court of Justice d'Angleterre et du Pays de Galles du 3 novembre 2016¹.

La Supreme Court a jugé que, afin de pouvoir notifier la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'Union, le gouvernement a besoin d'une loi d'autorisation. Rappelons que, en première instance, cette High Court avait retenu que le gouvernement ne pouvait pas procéder, sur la base de la compétence exclusive de la Couronne, dite "Royal prerogative", à la notification prévue à l'article 50, paragraphe 2, TUE.

Un élément essentiel du présent arrêt réside dans la constatation qu'il existe une différence fondamentale entre les modifications du droit interne résultant des modifications du droit de l'Union et celles résultant d'un retrait des traités de l'Union. Selon la Supreme Court, un tel retrait modifiera fondamentalement les dispositions constitutionnelles du Royaume-Uni, en tarissant de façon inévitable la source du droit de l'Union.

Quant aux questions portant sur le rôle des institutions dévolues de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord, la Supreme Court a jugé, à l'unanimité, que celles-ci n'ont pas de compétence parallèle dans le domaine du droit de retrait de l'Union².

Règles constitutionnelles du Royaume-Uni

La Supreme Court rappelle que le Royaume-Uni n'a pas une constitution sous forme de loi fondamentale unique, mais qu'en revanche, ses dispositions constitutionnelles sont issues des lois, des événements, des conventions, de la doctrine et des décisions juridictionnelles.

¹ Arrêt du 3 novembre 2016 de la High Court of Justice d'Angleterre et du Pays de Galles, *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, [2016] EWHC 2768 (Admin).

² Voir l'arrêt du 28 octobre 2016 de la High Court d'Irlande du Nord, *McCord's (Raymond) Application*, [2016] NIQB 85, en référence auquel cinq questions qui font l'objet du présent arrêt avaient été renvoyées par l'Attorney general d'Irlande du Nord et la Court of Appeal d'Irlande du Nord à la Supreme Court, ainsi que les plaidoiries des représentants de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord devant la Supreme Court.

Néanmoins, elle confirme que la loi sur les Communautés européennes de 1972 possède un caractère constitutionnel.

Selon la Supreme Court, les traités de l'Union, la législation de l'Union ainsi que les décisions de la CJUE constituent des sources directes du droit interne et la loi sur les Communautés européennes de 1972 sert de "conduit" via lequel le droit de l'Union entre dans le droit interne. De ce fait, elle a jugé que la "Royal prerogative", qui permet au gouvernement de conclure et de se retirer d'un traité international, ne s'applique pas aux traités de l'Union. En outre, elle précise que la loi sur les Communautés européennes de 1972 a opéré un transfert partiel du pouvoir législatif du Royaume-Uni en faveur des institutions européennes jusqu'à ce que le Parlement en décide autrement.

[Voir points 40, 61-68 et 101]

Rôle des institutions dévolues

La Supreme Court a confirmé que les relations avec l'Union ainsi que les autres questions relevant des affaires étrangères appartiennent à la seule compétence du gouvernement et du Parlement du Royaume-Uni et non à celle des institutions dévolues de l'Ecosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord. Elle a souligné par ailleurs qu'aucune des institutions dévolues n'a un quelconque droit de veto sur la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'Union.

[Voir points 129, 130 et 150]

Interprétation du droit de l'Union

La Supreme Court a mis l'accent sur le fait qu'il lui a été demandé de partir du principe que la notification prévue l'article 50 est irrévocable et qu'elle a procédé sur cette base dans le cadre du présent arrêt.

[Voir le communiqué de presse du 24 janvier 2017 accompagnant l'arrêt]

Contenu de la loi requise de la part du Parlement

La Supreme Court, à l'instar de la High Court of Justice d'Angleterre et du Pays de Galles, a souligné que le référendum dit « Brexit » du 23 juin 2016, ainsi que la motion non contraignante du parlement de Westminster du 7 décembre 2016, appelant le gouvernement à déclencher la procédure prévue à l'article 50 TUE d'ici le 31 mars 2017, n'avaient qu'une valeur strictement politique, bien qu'importante. Elle précise à cet égard qu'afin de mettre en œuvre le résultat du référendum, une loi est requise.

Bien que le contenu de l'acte requis ne ressorte pas de l'arrêt, la Supreme Court observe que ni la longueur ni la complexité de cet acte ne modifiera son importance constitutionnelle. À ce sujet, la Supreme Court rappelle qu'une loi doit être votée dans les deux Chambres du Parlement britannique, ainsi qu'être sanctionnée par la Reine.

[Voir points 121- 124]

Relations futures avec l'Union

Selon la Supreme Court, au moment du retrait du Royaume-Uni de l'Union, le droit de l'Union ne constituera plus une source du droit interne. Toutefois, elle observe que le *Great Repeal Bill* pourrait prévoir que certaines règles juridiques qui en dérivent soient maintenues en vigueur ou continuent à s'appliquer aux droits acquis. Dans cette optique, la Supreme Court précise que, à défaut d'indication contraire dans le *Great Repeal Bill*, les décisions de la CJUE ne revêtiront qu'un caractère persuasif. Elle observe également que les règles juridiques transposées dans le droit interne auront vocation à être abrogées, ou modifiées de façon potentiellement incompatible avec le droit de l'Union.

[Voir point 80]

Avis distincts ("Dissenting Opinions")

L'arrêt de la Supreme Court est composé d'une décision principale exprimée pour le compte de huit juges, ainsi que de trois avis distincts de trois juges uniques.

Selon de l'avis de Lord Carnwath, dans l'hypothèse où une loi serait adoptée au cours de la procédure de retrait prévue à l'article 50, les exigences constitutionnelles du Royaume Uni seraient respectées dans le cas d'une notification par le gouvernement sur base de la Royal prerogative. Sur ce point, sa position tranche avec celle adoptée dans la décision principale, laquelle exige l'intervention du Parlement au début de cette procédure.

[Voir point 264]



Direction Générale
de la Bibliothèque,
Recherche et Documentation

INFORMATION SUR LE BREXIT N° 3

Adoption de la loi de 2017 sur la notification du retrait

Le gouvernement du Royaume-Uni est dorénavant habilité à déclencher la procédure prévue à l'article 50 TUE

Ce jour, le 16 mars 2017, la loi de 2017 sur la notification du retrait (Notification of Withdrawal Act 2017) a été adoptée¹. Cette loi, qui ne contient qu'un article substantiel, habilite le Premier Ministre à procéder à la notification de l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'UE.

Rappelons que, à la suite du résultat du référendum dit Brexit de juin 2016, le premier Ministre du Royaume-Uni, Theresa May, s'était engagé à déclencher la procédure prévue à l'article 50 TUE avant la fin mars 2017². La possibilité pour le gouvernement d'effectuer une telle démarche sur la base de la compétence exclusive de la Couronne, dite "Royal prerogative" avait fait l'objet d'un examen devant la High Court d'Irlande du Nord³ ainsi que devant la High Court of Justice d'Angleterre et du Pays de Galles⁴ avant que la Supreme Court du Royaume-Uni se soit elle-même prononcée sur la question en appel. Le 24 janvier 2017, la Supreme Court a alors jugé que le gouvernement ne pouvait procéder à la notification prévue à l'article 50 TUE que sur la base d'une loi d'autorisation.⁵

Afin de pouvoir respecter ce délai du 31 mars 2017, un projet de loi publié le 26 janvier 2017 (ci-après le "Bill") a été introduit au Parlement le jour même et son contrôle parlementaire a été soumis à une procédure accélérée (fast-track procedure)⁶.

Du 26 janvier au 8 février 2017, les membres de la Chambre des communes ("House of Commons") ont examiné ledit Bill. Aucun des centaines d'amendements n'ayant été retenu, le Bill a franchi cette étape de la procédure dans sa version originale, adopté par une large majorité⁷. À l'issue de l'examen par les membres de la Chambre des Lords ("House of Lords"), du 8 février au 7 mars 2017, deux amendements ont été soumis à la House of Commons. Le premier portait sur les droits des citoyens de l'UE et de l'EEE résidant

¹ La loi sera disponible sur ce lien, <http://www.legislation.gov.uk/>.

² Déclaration diffusée par la BBC le 2 octobre 2016.

³ Arrêt du 28 octobre 2016 de la High Court d'Irlande du Nord, *McCord's (Raymond) Application*, [2016] NIQB 85.

⁴ Arrêt du 3 novembre 2016 de la High Court of Justice d'Angleterre et du Pays de Galles, *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, [2016] EWHC 2768 (Admin).

⁵ Arrêt du 24 janvier 2017, *Miller & Anor, R (on the application of) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5.

⁶ Voir page 3 des notes explicatives publiées par le gouvernement au moment de l'introduction du Bill, <<https://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2016-2017/0132/en/17132en.pdf>>.

⁷ Deuxième lecture : 498 voix contre 114 et troisième lecture : 494 voix contre 122.

légalement sur le territoire du Royaume-Uni. Le second portait sur l'approbation par le Parlement de Westminster de l'accord de retrait, de l'accord concernant les relations futures et d'une sortie de l'UE sans accord⁸.

Le 13 mars 2017, lors de la dernière étape de la procédure de contrôle parlementaire, la House of Commons a rejeté⁹ ces deux amendements, les parlementaires estimant qu'il s'agissait de questions ne devant pas être traitées par ce Bill¹⁰. De retour à la House of Lords, les membres de la House of Lords ont, le même jour, décidé de ne pas insister sur les deux amendements. Ainsi, le texte de loi adopté est celui de la version originale du projet établi par le gouvernement.

La rapidité, jamais connue jusqu'à présent, avec laquelle le contrôle parlementaire s'est achevé a fait l'objet des débats animés pendant la procédure d'examen au Parlement et a également été critiquée par la doctrine.

Le 14 mars 2017, devant le Parlement de Westminster, Theresa May a confirmé son intention de procéder à la notification prévue à l'article 50 TUE d'ici le 31 mars 2017¹¹.

Appel à un nouveau référendum sur l'indépendance de l'Écosse

À l'issue de la procédure formelle d'examen du Bill au Parlement, procédure considérée comme étant un succès pour le Gouvernement, Nicola Sturgeon, Premier ministre de l'Écosse, a plaidé en faveur d'un nouveau référendum sur l'indépendance de l'Écosse avant la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Elle soutient que, depuis la tenue du premier référendum en 2014, les circonstances ont sensiblement changé. Rappelons qu'afin de tenir un référendum, le gouvernement écossais doit obtenir l'accord du gouvernement du Royaume-Uni.

Livre blanc du 2 février 2017

Le 2 février 2017, le gouvernement britannique a publié un livre blanc intitulé "La sortie du Royaume-Uni et ses relations futures avec l'UE" (The United Kingdom's exit from, and new partnership with the European Union)¹². Ce document, qui vise à fournir au Parlement de Westminster et au Royaume-Uni une idée claire des objectifs des négociations avec l'UE, annonce notamment un prochain livre blanc sur le *Great Repeal Bill*.

La deuxième partie du livre blanc, intitulée *Taking control of our own laws*, évoque le fait de mettre fin à la compétence de la Cour de justice de l'UE au Royaume-Uni et présente des mécanismes alternatifs de résolution des différends qui pourraient inspirer de futurs accords entre le Royaume-Uni et l'UE¹³.

⁸ Voir les amendements proposés par la House of Lords, <<https://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2016-2017/0152/17152.pdf>>.

⁹ Premier amendement : 335 voix contre 287 et second amendement : 331 voix contre 286.

¹⁰ "Because it is not a matter that needs to be dealt with in the Bill".

¹¹ Son discours est accessible via le lien suivant : <<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-commons-statement-on-european-council-14-march-2017>>.

¹² Le livre blanc est accessible via le lien suivant : <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589189/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Print.pdf>.

¹³ Voir également l'annexe A aux pages 69 à 72.