DROIT BUDGÉTAIRE BRITANNIQUE : LE PARLEMENT NE PEUT JURIDIQUEMENT CONTRAINDRE LE GOUVERNEMENT À ORGANISER UN NOUVEAU RÉFÉRENDUM SUR LE BREXIT

(Une version plus longue de cette réflexion a été publiée en janvier 2019 sur le site internet de l'Observatoire du Brexit, A. Antoine (dir.), janvier 2019, https://brexit.hypotheses.org/)

Depuis le référendum du 23 juin 2016, de nombreuses initiatives ont été prises pour influencer la direction choisie par Theresa May pour organiser la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. L'une d'entre elles est d'imposer au gouvernement la tenue d'un nouveau référendum. Mais, sur ce point, la décision finale appartient au gouvernement en raison d'une vieille règle du droit budgétaire britannique.

Le principe de l'initiative exclusive de la Couronne en matière financière

La règle la plus fondamentale des finances publiques britanniques est que toute initiative qui aboutit à la création ou à l'aggravation d'une charge (en droit anglais, une charge est à la fois une recette – *charge on the people* – et une dépense – *charge sur le revenu public)* doit émaner de la Couronne. Cela signifie, par convention, qu'une telle initiative doit être autorisée par le gouvernement. La règle est ancienne. Au Moyen-Âge, les revenus du domaine du roi devaient lui suffire. Il n'était pas dans l'intérêt des membres du Parlement de proposer de nouvelles dépenses qui auraient nécessité qu'ils trouvent de nouvelles sources de financement. En conséquence, en 1689, la pratique est bien établie. Mais, peu de temps après, alors que les mécanismes du parlementarisme britannique commencent à s'affermir, les membres du Parlement multiplient les propositions démagogiques pour plaire à leurs électeurs. La pratique constitutionnelle qui consistait à accorder l'exclusivité à la Couronne en matière financière a alors été codifiée dans le règlement de la Chambre des Communes en 1713. Il s'agit, aujourd'hui, du *standing order* n° 48 :

« la Chambre n'examinera aucune demande (petition) visant à l'allocation de fonds à des fins de service public et ne donnera suite à aucune demande (motion) d'allocation de fonds ou d'imputation sur une charge portant sur le revenu public, que lesdits fonds proviennent du Fonds consolidé ou du Fonds national d'emprunt ou de ceux alloués par le Parlement, ni aucune demande de libération ou de capitalisation de fonds destinés à la Couronne, sauf sur recommandation de la Couronne ».

Cette règle explique que, chaque année, les projets de lois de finances soient préparés par le Chancelier de l'Échiquier avant d'être soumis à la Chambre des Communes.

L'exigence du vote d'une résolution financière

Au principe de l'initiative exclusive de la Couronne en matière financière, il faut ajouter une autre règle codifiée dans le *standing order* n° 49 et qui porte sur toute initiative qui aurait pour effet d'engendrer une dépense publique dont le financement n'est pas prévu par un

texte antérieur. Cette règle impose au Parlement de voter une résolution financière (*money resolution*) :

« Les charges sur le revenu public, qu'elles pèsent sur le fonds consolidé, sur le fonds national d'emprunt ou sur des fonds décidés par le Parlement, ce qui inclut des dispositions pour la libération ou de capitalisation de fonds destinés à la Couronne, ne peuvent être autorisées que par des résolutions de la Chambre ».

Les deux principaux critères qui permettent de déterminer si une initiative tombe sous le coup de ces deux règles sont son caractère nouveau et son caractère étranger aux dépenses déjà autorisées.

L'initiative tendant à l'organisation d'un second référendum

Naturellement, la tenue d'un nouveau référendum engendre un coût. Son financement doit donc être prévu par un texte. Voici le passage de la loi de 2015 portant sur la tenue du premier référendum (*European Union referendum Act 2015*) qui prévoit le financement du scrutin :

- Ce qui suit doit être financé par des fonds autorisés par le Parlement :
- les dépenses exposées par le ministre en vertu de la présente loi ;
- toute augmentation, engendrée par la présente loi, affectant des dépenses prévues par tout autre loi et devant être prélevées sur des fonds ainsi autorisés.
- Toute augmentation, due à la présente loi, affectant des recettes devant être versées au Fonds consolidé en vertu d'autres lois doit être portée à ce même Fonds.

En 2019, aucun texte n'a été adopté pour prévoir le financement d'un nouveau référendum portant sur le Brexit. Une telle initiative nécessiterait donc le vote d'une résolution financière et, au préalable, la recommandation de l'initiative par la Couronne. À la Chambre des Communes, la recommandation est habituellement notifiée au *Clerk* de la Chambre par le Secrétaire financier du Trésor. La résolution financière ne fait pas partie intégrante de la procédure mais elle doit être approuvée avant l'examen détaillé des dispositions qui la justifie. Par conséquent, si un ministre ne recommande pas le vote d'une résolution financière, la procédure ne peut aller à son terme et une loi tendant à l'organisation d'un second référendum ne pourrait recevoir la sanction royale.

Conclusion

Il a été suggéré que le Parlement de Westminster pourrait, parce qu'il est souverain, modifier

ou supprimer ces règles anciennes de droit budgétaire. Mais cette hypothèse paraît peu vraisemblable s'agissant de règles codifiées au début du XVIIIe siècle et sous-tendant l'ensemble du système budgétaire britannique. Il reste que, si une majorité de parlementaires venait à se prononcer en faveur d'un second référendum, la résistance juridique pourrait être vaine en raison de la forte pression politique qui pèserait alors sur le gouvernement.

Alexandre Guigue – *Maître de conférence HDR en droit public, Université Savoie Mont Blanc – Trésorier de la Société Française de Finances Publiques*