

LE BREXIT

Conférence à l'Académie de législation de Toulouse, le 4 mars 2020

Marc BLANQUET

Professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole
Chaire Jean Monnet *ad personam*

Cette intervention est la première d'un nouveau cycle de conférences consacré à la dénonciation. Les déclinaisons de la dénonciation entre les différents types de discipline juridique sont extrêmement diverses et on m'a demandé de commencer par la dénonciation des traités internationaux avec comme exemple particulier celui du Brexit... Alors s'agit-il bien d'une dénonciation de traités puisqu'il est rare que l'on évoque sous cet angle le Brexit qui est plutôt présenté comme un « retrait » de l'Union européenne ? La réponse est évidemment et heureusement oui, le retrait constituant la forme que prend la dénonciation (unilatérale) d'un traité multilatéral. Le Brexit correspond donc à la dénonciation par le Royaume-Uni des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne et du traité instituant Euratom.

Il faut noter que rien, pendant longtemps, n'était organisé en vue de la sortie d'un membre des Communautés puis de l'Union. Pas de procédure d'exclusion, pas de droit de retrait, alors que même certains Etats fédéraux prévoient un droit de sécession pour les états fédérés.

La justification était double, mettant en avant d'abord **les possibilités internes d'action** (les mécanismes de sauvegarde permettant de résoudre un problème posé par les engagements communautaires sans pour autant quitter la Communauté), et consistant aussi à considérer que **le degré d'intégration déjà atteint rendrait économiquement difficile, voire impossible, un retrait**. Pour autant, même sans procédure explicite, il reste possible de dénoncer un traité international. Certes, l'art. 56.1 de la Convention de Vienne stipule qu'« *Un traité qui ne contient pas de disposition relative à son extinction et ne prévoit pas qu'on puisse le dénoncer ou s'en retirer ne peut faire l'objet d'une dénonciation ou d'un retrait (...)* ». Mais il est admis que les traités conclus pour une durée illimitée, sans clause expresse de dénonciation, et portant transfert de compétences à des institutions communes occupent une place particulière dans la reconnaissance d'une clause tacite de dénonciation ou de retrait: condamnable au plan de l'opportunité, une telle dénonciation ne suscite pas de problème de légalité (L'Indonésie a pu se retirer (pendant 18 mois) de l'ONU alors qu'il n'y a aucune procédure de retrait). On peut ajouter à ces éléments de la doctrine internationale que le cas de l'Union européenne est sans doute particulier aussi du fait des prises de position des cours constitutionnelles des Etats membres : Décision du tribunal constitutionnel de Karlsruhe, 12 octobre 1993, jugeant que "la volonté d'adhésion à long terme à un traité ne s'oppose pas à la révocation de cette appartenance par un acte contraire" ; ou position du Conseil constitutionnel : cas du deuxième protocole facultatif relatif au pacte international des droits civils et politiques et visant à abolir la peine de mort : "Considérant que ne peut être dénoncé le protocole facultatif (...); que cet engagement lierait irrévocablement la France (...); qu'il porte dès lors atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale... (décision n°2005-524/525 DC du 13 octobre 2005);

Quoi qu'il en soit, le traité de Lisbonne a mis en place (art. 50 UE) un *principe* (« Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union »), assorti de la *garantie* que représente cette référence aux règles constitutionnelles, devant empêcher une majorité d'occasion de lancer de façon purement politique une revendication de retrait ; on verra que le lancement du Brexit a été retardé justement pour que la notification soit constitutionnellement irréprochable. Le Traité met ensuite en place une *procédure* que le traité constitutionnel intitulait « retrait volontaire de l'Union » : l'État membre notifie son intention au Conseil européen, qui adopte des « orientations » à la lumière desquelles l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de retrait. Cet accord de retrait est conclu par le Conseil, à la majorité qualifiée (sans que l'État en cause participe à ce vote) et après approbation du Parlement européen. Si c'est, en principe, l'entrée en vigueur de l'accord qui met fin à l'application des traités à l'État concerné, une alternative est prévue, garantissant un **véritable « droit » de retrait** : à défaut d'accord, les traités sur lesquels est fondée l'Union cessent d'être applicables au sécessionniste deux ans après la notification de son intention, sauf si le Conseil européen unanime, en accord avec l'État en cause, proroge ce délai. L'article 106 bis du traité Euratom rend applicable à ce traité la même procédure de retrait.

Voilà pour la dénonciation des traités sur lesquels est fondée l'Union mais il y a une autre dimension à la question, celle de la dénonciation des traités conclus par l'Union, dont je dirai un mot. Qu'en est-il, du fait d'un retrait, des engagements pris par le Royaume-Uni en tant qu'Etat membre d'une Union qui a conclu tel ou tel traité international ? Si le traité a été conclu par la seule Union, il ne s'impose plus au Royaume-Uni après son

retrait. On peut le vérifier d'abord en droit de l'Union européenne : il suffit de lire l'article 216§2 TFUE qui précise bien que « Les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres ». Donc, dès que le Royaume-Uni ne sera plus un État membre, il ne sera plus lié par les accords conclus par l'Union. On peut aussi le vérifier en droit international : l'article 2g) de la Convention de Vienne de 1986 dispose que « l'expression "partie" s'entend d'un État ou d'une organisation internationale qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur », ce qui n'est pas le cas d'un État membre de l'Union pour un traité conclu par la seule Union. Le Brexit fera du Royaume-Uni un État tiers vis-à-vis de ces traités. En revanche, pour les Accords mixtes, c'est-à-dire conclus à la fois par l'Union et ses États membres (ce qui est une spécificité de l'Union européenne et qui concerne la plupart des accords importants conclus par l'Union européenne), chacun de ces États membres les a ratifiés conformément à sa procédure constitutionnelle interne, de sorte que sauf dénonciation spécifique, le Royaume-Uni demeurerait lié par ces accords après le Brexit : cela semble indéniable tant pour le droit international que pour le droit constitutionnel interne. Le Parlement européen, dans sa résolution du 5 avril 2017, a cependant réclamé une « clarification du statut des engagements internationaux pris par le Royaume-Uni en tant que membre de l'Union européenne » ; en effet, on fait face ici à un véritable imbroglio juridique en droit de l'Union européenne car même si le Royaume-Uni a conclu ces accords, c'était en tant qu'État membre de l'Union et aux côtés de l'Union. D'ailleurs ces accords souvent sont présentés comme l'étant entre l'Union européenne et ses États membres d'une part, et tel État tiers d'autre part, l'Union et ses États membres ne formant qu'une seule partie finalement. Et la Cour de justice juge régulièrement que les accords mixtes sont « d'une nature essentiellement bilatérale » (CJCE, 2 mars 1994, Parlement européen contre Conseil, aff. C-316/91). Si un État membre ne conclut un accord mixte qu'en tant qu'élément d'une partie, il devrait vraisemblablement perdre sa qualité de partie à cet accord quand il perd sa qualité d'État membre. Il faudra sans doute se pencher sur cette question accord par accord.

Je vais donc parler du Brexit mais en élargissant le champ jusqu'à appréhender les relations du Royaume-Uni et de l'Europe depuis le milieu du XX^e siècle voire même avant puisque c'est le 15 février 1930 (et non en 1953 pendant son 2^e mandat de Premier Ministre (51/55) comme on l'écrit souvent) qu'un certain Winston Churchill, qualifié de « père fondateur de l'Europe » sur le site web de l'Union européenne, en tant que promoteur de l'idée des « États-Unis d'Europe » dans son fameux discours de Zurich de 1946, a écrit dans les colonnes du « Saturday Evening Post », en parlant des Britanniques : « We are with Europe, but not of it » (« Nous sommes avec l'Europe, mais nous ne sommes pas en Europe »).

On peut sans doute mettre cette formule en exergue de l'histoire des relations entre le Royaume-Uni et l'intégration européenne que je me propose de brosser en trois temps pour bien comprendre le Brexit.

I. Une adhésion controversée

A) Une adhésion refusée

a) Une adhésion refusée par le Royaume-Uni

L'intégration européenne, c'est-à-dire ce nouveau mode, extraordinairement original, de gestion des souverainetés étatiques dans lequel des États souverains le restent mais acceptent de gérer en commun avec d'autres États une partie de leurs droits souverains, ne pouvait voir le jour que dans une fenêtre de tir très restreinte, juste après la 2^e guerre mondiale, période pendant laquelle les conséquences de l'exaltation des souverainetés nationales étaient claires pour tout le monde...Et c'est par la voie du Charbon et de l'acier que le « modèle communautaire » a été lancé, ce qui n'était pas surprenant dès lors qu'il s'agissait de gérer l'antagonisme franco-allemand (il fallait donc que l'entreprise portât sur des secteurs importants pour l'Économie de ces deux pays), et d'empêcher la guerre, ce que l'on pouvait sans doute faire si l'on contrôlait notamment l'acier, à cette époque. La proposition de Robert Schuman s'adressait donc à l'Allemagne et était simplement ouverte à la participation d'autres États européens. On le sait, ce fut le cas de l'Italie et des 3 pays du Benelux mais pas du Royaume-Uni...Pourquoi ?

Vexation : l'initiative était française...le gouvernement allemand en était averti, bien sûr (c'est une proposition de la France à l'Allemagne)...Et les États-Unis aussi car la proposition de Robert Schuman était en réalité une réponse à une demande de Dean Acheson, le Secrétaire d'États américain, sommant la France de trouver une solution au « problème allemand », c'est-à-dire la remontée de la puissance économique allemande. Mais les Britanniques n'ont pas été consultés, alors qu'ils représentent alors le premier producteur européen de charbon et d'acier et que le Royaume-Uni est la puissance occupante dans la région de la Ruhr, d'où leur mécontentement et leur vexation.

Refus du modèle : la proposition française est cependant étudiée, le Premier Ministre Clement Attlee saluant à la Chambre des communes le plan Schuman deux jours à peine après sa présentation, mais en tant que solution intéressante pour le problème franco-allemand uniquement. Pour le reste, la supranationalité du projet, sa vocation fédérale explicite conduisit un comité interministériel spécialement constitué à rejeter comme dangereuse la délégation de souveraineté que supposait le nouveau modèle.

Choix alternatif : dès 1948, Winston Churchill avait défini la politique étrangère britannique comme étant caractérisée par trois cercles hiérarchisés : l'Empire, les Etats-Unis, l'Europe en 3^e position seulement...

Inopportunité conjoncturelle : depuis la fin de la Guerre, les gouvernements travaillistes avaient procédé à des nationalisations des industries du charbon, du fer et de l'acier et craignaient que leur entrée dans la CECA ne les contraigne à revenir sur ces nationalisations.

La manière dont se conclut une période d'intenses échanges entre la France et le Royaume-Uni est assez riche d'enseignements sur l'ensemble de la problématique : le 25 mai 1950, le gouvernement français adresse au gouvernement britannique un mémorandum officiel invitant la Grande-Bretagne à se joindre, dès que possible, à son initiative **à condition d'accepter les principes qui sont à la base de ce nouveau modèle** ; et la réponse du Royaume-Uni, le 31 mai, consiste à revendiquer une « position spéciale » dans la concrétisation du plan Schuman, ce que refuse vigoureusement Jean Monnet, pour qui accorder d'emblée aux Britanniques un statut particulier serait une menace directe pour la dimension supranationale de la CECA.

La conclusion se fait le 3 juin 1950, le gouvernement français publiant un communiqué expliquant que le gouvernement britannique n'avait pas cru pouvoir se joindre aux Six, mais qu'il serait néanmoins tenu informé de l'avancée des négociations prochaines, la réponse britannique, le même jour, confirmant que le Royaume-Uni ne se sentait pas en mesure d'accepter a priori les principes à la base de la déclaration Schuman.

Après quelques échecs (CED, Communauté politique), le modèle communautaire se relança en juin 1955 à la conférence de Messine, avec des discussions qui conduiront à la signature des traités de Rome le 25 mars 1957. Le Royaume-Uni, il faut le dire, participait aux premières discussions, plaidant pour une zone de libre-échange plutôt qu'une union douanière (qui entraverait le fonctionnement du Commonwealth) mais il se retira des négociations notamment lorsqu'il apparut que la France exigeait la mise en place d'un marché commun agricole (en tant que compensation à la création d'un marché commun des produits industriels qui allait avantager l'Allemagne), le Royaume-Uni ne voulant pas non plus d'une politique agricole commune. Le représentant du Royaume-Uni quitta la table des négociations avec ces mots : *«Le futur traité dont vous êtes en train de discuter n'a aucune chance d'être accepté ; s'il était accepté, il n'aurait aucune chance d'être ratifié ; s'il était ratifié, il n'aurait aucune chance d'être appliqué ; et s'il était appliqué, il serait totalement inacceptable pour la Grande-Bretagne»...*

Ces deux refus de participer aux 3 Communautés européennes créées en 1951 et 1957 s'est accompagné très rapidement d'une attitude plus offensive, le Royaume-Uni tentant de concurrencer la Communauté économique européenne et de la mettre en échec en créant une sorte de « Contre-Communauté » dès 1960, avec l'Association européenne de libre échange (Europe des 7 : RU, Norvège, Suède, Danemark, Suisse, Autriche, Portugal) correspondant à un modèle de coopération internationale et non d'intégration supranationale.

Ce combat fit long feu, l'AELE ne fonctionnant pas et le Royaume-Uni connaissant alors de graves problèmes économiques, joints à un délitement du Commonwealth lié à la décolonisation...

Le résultat ? Dès le 9 août 1961, Harold Mac Millan (conservateur) dépose une demande d'adhésion du Royaume-Uni à la CEE (et le 28 février 1962 pour le 2 autres Communautés), ce revirement, on le comprend, ne traduisant pas un changement de vision politique vis-à-vis du modèle de l'intégration européenne, mais un véritable aveu de faiblesse à la fois sur le plan économique et quant au rayonnement international du Royaume-Uni. On peut aussi penser que la stratégie consistant à torpiller la Communauté de l'extérieur ayant échoué, le choix a été fait de « monter à bord » et d'essayer de faire changer de trajectoire le navire (*«If you don't beat them, join them [si tu ne peux pas les battre, rallie-toi à eux]»*). A noter que dans son sillage, l'Irlande (le 31 juillet 1961), le Danemark (le 10 août), et la Norvège (le 31 avril 1962) demandent aussi à adhérer.

b) Une adhésion refusée par la France

Mais si la France de la IV^e République avait tout fait pour attirer le Royaume-Uni, il va en être tout autrement pour la France gaullienne de la V^e République. On ne peut pas faire du Général de Gaulle un promoteur convaincu du modèle supranational (dans l'opposition alors, il avait milité contre la création de la CECA, et contre la création de la CEE et d'Euratom)...Pour autant, il avait une idée très arrêtée et certainement

assez lucide sur la position du Royaume-Uni. Peut-être se souvenait-il spécialement d'une discussion orageuse avec Churchill, en 1944, où celui-ci avait lancé que « si la Grande-Bretagne devait choisir entre l'Europe et le grand large, elle choisirait toujours le grand large ». N'est-ce pas ce souvenir qui conduit le Général de Gaulle, dans une conférence de presse le 14 janvier 1963, à lancer que « L'Angleterre, ..., est insulaire, maritime, liée par ses échanges, ses marchés, son ravitaillement, aux pays les plus divers et souvent les plus lointains » ? Le caractère « atlantique » de la politique étrangère britannique ne pouvait que lui déplaire également et il est vrai que la candidature du Royaume-Uni a été précédée d'une visite à Washington pour avoir l'aval du Président Kennedy (en revanche, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont exprimé leur opposition).

Il souligne également que la demande d'adhésion est sur une ligne déjà classique pour le Royaume-Uni, puisque pour lui, « L'Angleterre ... a demandé à son tour à... entrer [dans la Communauté], mais suivant ses propres conditions ». Il est vrai que cette demande comportait en effet - déjà - des demandes d'exceptions, concernant les pays de l'ancien empire britannique (dérogations au tarif douanier commun), ou encore la Politique agricole commune (PAC), bref de nombreuses revendications de dérogations aux règles communautaires. Le Général finit par balayer cette candidature de manière vigoureuse : « Bref, la nature, la structure, la conjoncture, qui sont propres à l'Angleterre, diffèrent profondément de celles des Continentaux ». Le Royaume-Uni, cheval de Troie des Etats-Unis (avec une dimension nucléaire, les Etats-Unis ayant fourni en octobre 62 des fusées Polaris aux Britanniques) et les menaces sur la PAC si importante pour la France expliquent principalement cette position.

Quelques jours plus tard, le 28 janvier, le gouvernement français impose donc assez brutalement à ses cinq partenaires européens, qui étaient quant à eux favorables à l'élargissement, un ajournement des négociations d'adhésion avec les pays candidats.

A la demande des Conservateurs va succéder une demande des travaillistes, en 1967 qui répond encore aux besoins d'un Royaume-Uni faiblissant, tant du point de vue économique que diplomatique. Echaudés dans un premier temps par le refus français de 1963, ils ont été rassurés par la crise de la chaise vide de 1965, par laquelle la France gaullienne a montré son opposition à l'approfondissement du modèle communautaire. Et c'est donc l'idée d'une adhésion au marché commun, à la Communauté économique qui s'impose, sans la moindre concession envisagée vis-à-vis d'une atteinte à la souveraineté britannique en matière politique. La candidature est présentée le 11 mai 1967 (avec les mêmes 3 autres Etats) avec un soutien affiché de 5 des 6 Etats membres, la France laissant planer le doute dans un premier temps, ce qui permet d'engager le processus communautaire d'adhésion et le 29 septembre 1967, la Commission publie un rapport recommandant l'ouverture immédiate de négociations d'adhésion. La dévaluation de la Livre Sterling du 18 novembre fournit à la France le prétexte pour durcir sa position et présenter cela comme une preuve que l'économie britannique n'est pas prête. La méthode est la même : conférence de presse du Général de Gaulle le 27 novembre, qui refuse l'entrée du Royaume-Uni, expliquant que celui-ci devait en préalable se transformer radicalement économiquement comme politiquement.

En revanche, ce qui est nouveau par rapport à 63, c'est que les 5 autres Etats membres ne s'inclinent pas, cette fois, devant ce veto unilatéral, et la crise est vive, avec des coups d'éclat, comme la France menaçant de quitter la Communauté si le Royaume-Uni y entrait, et des coups bas, comme la révélation publique par le Premier Ministre Harold Wilson que la France lui avait secrètement proposé, en février 1969, de former ensemble une zone de libre échange qui remplacerait la Communauté...

3 mois plus tard, le Général de Gaulle quittait le pouvoir et ouvrait la voie à l'adhésion du Royaume-Uni.

B) Une adhésion mitigée

Souhaitant me concentrer sur l'essentiel, je passerai rapidement sur les négociations d'adhésion, délicates quant à la participation britannique au système de financement de la Communauté, à l'absence d'aides directes au revenu pour les agriculteurs dans le cadre de la PAC, quant au rôle international de la Livre sterling, et à propos des exportations de sucre des Indes occidentales et de beurre de Nouvelle-Zélande. Des compromis, des régimes spéciaux, et des périodes de transition permettent (croit-on alors) de résoudre ces difficultés et le traité d'adhésion est signé le 22 janvier 1972, pour une adhésion le 1^{er} janvier 1973. La participation du Royaume-Uni, qui durera 47 ans et un mois, se caractérisera par une tentative de renégociation quasi immédiate, par l'obtention d'une correction problématique, par une politique quasi systématique de non-participation, et, enfin, par l'obtention d'un « Arrangement », en 2016, qui aurait considérablement porté atteinte à ce qu'est l'intégration européenne si le référendum de 2016 avait rejeté le Brexit, ce que cet Arrangement était censé garantir !

Renégociation : le retour au pouvoir des travaillistes en 1974, avec le même Harold Wilson qui avait demandé à adhérer en 1967, se traduit curieusement par une vive critique de sa part au regard des conditions acceptées par le conservateur Edward Heath en 72, le Royaume-Uni utilisant alors une méthode que David Cameron, en 2016, tentera de reproduire, provoquant le Brexit contre sa volonté ! La méthode consiste à organiser un referendum sur le principe de l'adhésion et à réclamer sous cette pression de nouvelles conditions d'appartenance de manière

à avoir un résultat positif au referendum. Et cela fonctionne ! Au sommet de Paris des 9 et 10 décembre 1974, Wilson obtient la création d'un fonds européen de développement régional, dont l'Angleterre est largement bénéficiaire, et le Conseil européen de Dublin les 10 et 11 mars 1975 laisse planer la perspective d'obtenir un mécanisme de correction pour la contribution budgétaire britannique. Le 5 juin 1975, le referendum voit 67,2% des électeurs voter pour le *Remain*...

Correction : en 1979 arrive 10 Downing Street Mme Thatcher et elle demande d'emblée un rabais à la participation du Royaume-Uni au financement du budget européen, sur un tempo comminatoire, celui du « I want my money back » Elle plaide alors la situation exceptionnelle, spécifique objectivement, qui serait celle d'un Royaume-Uni à l'agriculture faible et aux relations particulières avec le Commonwealth, avec une technique qui, une fois encore, s'apparente au chantage, le Royaume-Uni bloquant tous les dossiers...jusqu'à ce qu'il y ait une réponse à sa requête. Les autres Etats membres ont, dans un premier temps cédé mais en essayant de ne pas porter atteinte aux principes essentiels, notamment le principe de solidarité financière, et celui du financement du budget européen par des ressources propres, et pas par des contributions des Etats membres comme avant 1970. Ils ont donc accordé un « chèque » au Royaume-Uni, ce terme visant à donner l'image de quelque chose de ponctuel, conjoncturel...Mais le Royaume-Uni continua alors sa stratégie de blocage, refusant de discuter d'autre chose que...du montant du chèque ! Mme Thatcher, par ailleurs, en plus de plaider la situation spécifique du Royaume-Uni, construisit une théorie du « contributeur net » n'ayant aucun sens dans un système de ressources propres européennes et...le travail de sape finit par l'emporter au Conseil européen de juin 1984, à Fontainebleau, qui mit sur les rails un « mécanisme de correction au profit du Royaume-Uni » qui institutionnalisait un remboursement des 2/3 de ce que revendiquait en tant que débit Mme Thatcher. Cette correction, qui aura existé jusqu'au départ du Royaume-Uni et qui, ces dernières années, coûtait autour de 5 milliards d'euros par an au budget de l'Union, a détruit le principe de la solidarité financière, et aussi détruit la notion de ressources propres de ce budget.

Non-participation (ou « marginalisation ») : le Royaume-Uni qui rejoint en 1973 les Communautés européennes, malgré le principe du respect de l'acquis communautaire défini à l'occasion même de son adhésion, et qui implique normalement qu'un Etat adhérent à la Communauté en accepte les principes et la nature, n'a jamais adhéré, en réalité, à ces principes. La méthode liée au modèle communautaire est le fonctionnalisme et consiste à investir dans un premier temps des fonctions économiques, puis attendre que les « solidarités de fait » qui en découleront naturellement entre les Etats membres permettent de donner une dimension politique à cette intégration. Le Royaume-Uni n'a jamais partagé cette idée et cette évolution recherchée, et n'a jamais été intéressé que par le strict « marché commun » et spécialement la liberté de circulation des marchandises. C'est ce « marché » qu'il a voulu rejoindre et il n'a jamais admis que l'intégration européenne prenne ces couleurs nouvelles d'union politique. Le traité de Maastricht est sans doute l'étape décisive dans la métamorphose de la chrysalide purement économique en une Union caractérisée par une citoyenneté européenne, un Parlement législateur, une politique étrangère, des compétences dans des domaines comme la santé, la culture, les droits fondamentaux, l'asile, l'immigration, ainsi qu'un des symboles de la souveraineté étatique : le droit de battre monnaie. **A partir de ces années 90, la politique du Royaume-Uni sera de rester en retrait, de rester à l'écart de tous ces progrès de l'intégration.** On conclura donc sans le Royaume-Uni une Charte sociale européenne, le Royaume-Uni restera à l'écart de la monnaie unique, à l'écart de Schengen (en obligeant l'Irlande à rester aussi à l'écart puisqu'existe une « zone de voyage commune » depuis 1923 entre Irlande et Royaume-Uni), et de la coopération en matière d'asile et d'immigration depuis le traité d'Amsterdam, refusera que soit consacrée juridiquement en 2001 la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et quand celle-ci, avec le traité de Lisbonne, obtiendra une valeur juridique, il négociera un protocole pour rester à l'écart de son application : la Charte n'autorise pas la Cour de Justice de l'UE à se prononcer sur le respect des droits fondamentaux par la législation britannique et la Charte ne crée pas de droits justiciables s'appliquant au Royaume-Uni.

Il deviendra le champion de l'opting-out, c'est-à-dire le droit de ne pas appliquer certaines règles, notamment dans les nouveaux domaines du droit de l'Union réunis au sein de l'Espace de liberté, de sécurité, et de justice, avec un opt-out général lié à un potentiel opt-in (opt out ou in à la carte) pour tel ou tel acte quand il lui convient. Ceci pour les actes « lisbonisés » avant le 1^{er} décembre 2014. Le RU a aussi obtenu la possibilité (qu'il a utilisée) de se retirer de tous les actes en matière de coopération policière et judiciaire pénale adoptés avant le 1^{er} décembre 2009 (opt out général), là encore en déclarant ceux qu'il acceptait de continuer à respecter (35 sur 130). Le Royaume-Uni sera l'un des 3 Etats membres n'ayant pas signé, en 2012, le Pacte budgétaire européen (Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) ; il ne participera pas aux travaux pour lancer une taxe européenne sur les transactions financières ; il sera l'un des rares Etats membres à ne pas souscrire au Parquet européen ; l'un des rares à ne pas participer à la « coopération structurée permanente » en matière de défense, lancée en 2017.

En bref, par cette pratique, le Royaume-Uni s'est marginalisé au sein même de l'Union européenne, restant à l'écart de ses réalisations les plus novatrices. Entre le inside et le outside, comme a pu l'écrire Denys Simon il s'est mis offside ! L'explication est double : le phénomène s'explique par cette conception d'origine, n'admettant pas que l'intégration dépasse la sphère étroite du marché commun. Son explosion récente résulte aussi de la situation politique interne du Royaume-Uni, avec un parti conservateur concurrencé sur son aile droite par un parti euro-sceptique (le UKIP), ce qui a conduit notamment David Cameron à tenter de montrer à l'opinion publique britannique, ainsi qu'à son propre parti, sa « résistance » de l'intérieur.

Et c'est cette attitude même qui est à l'origine du Brexit...

Arrangement : David Cameron, en difficulté dans son propre parti va annoncer dès 2013 que s'il l'emporte en 2015 il organisera un referendum sur la sortie de l'Union (il avait déjà proposé sans lendemain en 2007 (il était dans l'opposition) un referendum sur le traité de Lisbonne). La courte majorité des conservateurs en mai 2015 l'oblige à lancer le processus. L'idée, en réalité, consistait à... « refaire le coup » de 1975, c'est-à-dire mettre la pression sur les États européens en organisant un referendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union, et obtenir de ses partenaires des concessions et des dérogations, bref, le sempiternel « statut spécial » pour tenir compte des particularités de la position du Royaume-Uni, le « deal » étant qu'une fois qu'il aurait obtenu satisfaction, il ferait en sorte que le referendum aboutisse au maintien du Royaume-Uni dans l'Union. Le raisonnement était intenable, tant il est évident, et on vient de le rappeler, que le Royaume-Uni avait déjà obtenu énormément de statuts particuliers dans le cadre de l'Union mais il va pourtant fonctionner...à moitié ! C'est dire que les chefs d'Etat ou de gouvernement réunis au sein du Conseil européen, le **19 février 2016**, ont accepté d'adopter un « **Nouvel Arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne** » censé convaincre les électeurs britanniques de voter pour le Remain. La mise en scène de ce conseil européen fut soignée et...ridicule, les émissaires britanniques descendant en salle de presse toutes les deux heures pour témoigner que le Premier Ministre se battait comme un lion et que c'était une très dure négociation alors qu'un paparazzi à la même heure filmait A. Merkel dans une baraque à frites et que le Président français était en direct sur France Inter...A l'issue du Sommet, D. Cameron a pu claronner qu'il avait obtenu pour le RU « le meilleur des deux mondes ». Cet « Arrangement » devait entrer en vigueur dès lors que le Brexit aurait été écarté par ce referendum du 23 juin 2016. Cet arrangement prévoyait que le RU pourrait limiter les allocations sociales pour les migrants européens, une protection pour les pays n'ayant pas l'euro pour monnaie, et qu'étaient nécessaires deux révisions des traités et notamment une révision destinée à « *indiquer clairement que les références à une union sans cesse plus étroite ne s'appliquent pas au Royaume-Uni* ». La plupart des commentateurs ont estimé que c'était là symbolique et donc peu important. A mon avis, c'était...symbolique et donc très important. Le texte de l'Arrangement s'appuyait sur les conclusions du Conseil européen de juin 2014 relevant que « *la notion d'Union sans cesse plus étroite permet aux différents pays d'emprunter différentes voies d'intégration* » pour en déduire que dès lors rien n'oblige « *l'ensemble des États membres à aspirer à un destin commun* », la distinction étant faite parmi les membres de l'Union entre ceux partageant une vision d'un avenir commun et les autres. Il fallait donc sans doute effacer du préambule de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne que « *Les peuples d'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes* » alors que c'est peut-être là la présentation la plus pertinente de ce qu'est l'intégration européenne.

L'Union, on l'a dit, n'est pas qu'un marché commun elle s'appuie sur une intégration économique certes mais pour développer une intégration politique. C'est son originalité, le principe même du modèle communautaire et du fonctionnalisme. Or, dans ses propositions pour l'Arrangement, le Président du Conseil européen n'avait pas hésité à affirmer que « *Les références que contiennent les traités et leur préambule au processus de création d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens... n'équivalent pas à un objectif d'intégration politique* »...On en arrivait donc quasiment à renier cette vocation politique de l'intégration qui fait pourtant toute l'originalité et l'ambition du projet européen.

Des lignes rouges avaient été franchies et le projet d'intégration européenne était atteint dans ses fondements les plus profonds par cet Arrangement. Je présidais alors la CEDECE qui réunit les Professeurs français de droit européen et j'avais alors alerté presque tous les députés européens français, de même que Jean-Claude Juncker, le Président de la Commission, qui m'avait assuré de sa vigilance, et j'avais organisé, le 20 mai 2016, à Paris, un colloque sur cet Arrangement où l'ensemble des participants, y compris celui qui venait à peine de quitter ses fonctions de Président de la Cour de justice de l'Union européenne, avaient exprimé leur inquiétude face à la perspective d'entrée en vigueur de ces révisions des traités. Pour résumer le sentiment général, l'Union européenne serait moins mise à mal par le retrait d'un Etat membre ne partageant pas les principes de base de l'intégration que par son maintien, surtout si celui-ci s'accompagnait de telles modifications. De sorte que le résultat du **referendum du 23 juin 2016 (51,9%** pour le « leave »), et le Brexit, que je vais présenter maintenant, a été accueilli avec soulagement par les spécialistes de droit européen, même

s'ils n'ont pu que déplorer l'importance des purs mensonges sur lesquels la campagne a prospéré, mensonges qui ont conduit Boris Johnson devant la justice (annulation in extremis de la procédure), ce dernier et Nigel Farage admettant alors que les chiffres sur lesquels ils avaient communiqué étaient faux.

En somme, pour bien comprendre le retrait actuel, le Brexit, que nous allons maintenant aborder, il faut admettre que le Royaume-Uni par rapport à l'Europe, cela a toujours été le retrait permanent...

II. Une dénonciation compliquée

3 ans 7 mois et 8 jours (1317 jours !) de chemin de croix : telles sont la durée et la tonalité de cette période entre le référendum du 23 juin 2016 et le retrait du 31 janvier 2020. On peut résumer cela en quelques traits : trois premiers ministres britanniques (2 démissions causées par le Brexit) ; plusieurs votes de défiance repoussés de justesse ; deux élections législatives anticipées pour cause de Brexit ; des démissions de ministres pour cause de Brexit ; de multiples défaites du gouvernement face au Parlement, tant à la chambre des communes qu'à la chambre des Lords et un retrait qui n'a été lancé que 9 mois après le référendum, et qui a successivement été programmé pour le 29 mars 2019, puis le 12 avril 2019, puis le 31 octobre 2019, puis le 31 janvier 2020.

Il est hors de question de détailler ici la chronologie et je me limiterai à quelques étapes juridiquement intéressantes et pas toujours très connues.

A) Un lancement différé

Si le 28 octobre, la Haute Cour d'Irlande du Nord juge que l'exécutif peut notifier le retrait sur le seul fondement de la prérogative royale, le 4 novembre 2016, la Haute Cour d'Angleterre et du Pays de Galles juge que les résultats du référendum ne peuvent avoir de conséquences juridiques que si le Parlement intervient. Sur appel de Theresa May (PM depuis le 13 juillet), la Cour suprême, le **24 janvier 2017** (en formation plénière pour la première fois de son histoire) (affaire Miller) a confirmé qu'une loi votée par le Parlement était indispensable pour autoriser le gouvernement à notifier la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'Union, puisqu'en 1972, c'était une loi qui avait transféré une partie du pouvoir législatif du Parlement à la Communauté, le Brexit produisant « un changement fondamental dans le dispositif constitutionnel en stoppant la source provenant des actes législatifs européens », changement exigeant une décision du Parlement. De même, le Brexit conduisant à priver de certains de leurs droits des citoyens britanniques, là encore, c'est impossible sans autorisation parlementaire. La Cour suprême avait-elle une vision politique secrète ? Ce n'est pas exclu parce qu'elle s'applique aussi à relativiser l'importance du référendum auquel elle concède simplement « une grande importance politique »... Pour autant, elle rejette les prétentions des Parlements écossais, nord-irlandais et gallois qui voulaient aussi être consultés (surtout l'Ecosse et l'Irlande du Nord qui avaient largement voté contre le Brexit ; le Parlement écossais autorisera dès le 28 mars le gouvernement écossais à lancer un référendum d'indépendance)...

Theresa May a obtenu le vote du Parlement le 8 février et le processus de retrait (article 50 UE) n'a pu être amorcé que le 29 mars 2017.

B) Un Retrait laborieux

En décembre 2017, le Conseil européen a estimé que l'on avait suffisamment progressé pour lancer la deuxième phase, c'est-à-dire la négociation d'un accord de retrait et d'une déclaration politique sur la relation future Union/Royaume-Uni. Le but était d'avoir un « retrait ordonné » c'est à dire avec un accord.

a) L'obtention d'un Premier Accord

Les directives de négociation de Michel Barnier étaient claires : respect de quatre principes : l'intégrité du marché intérieur, l'intégrité de l'Union douanière, l'application au Royaume-Uni de toutes les nouvelles règles de l'Union européenne adoptées pendant la transition (celle-ci ne pouvant dépasser la programmation financière en cours c'est-à-dire 31/12/2020), et de toutes les politiques de l'Union, et le respect de l'autonomie de décision de l'Union européenne, le Royaume-Uni devenant un pays tiers le 30 mars 2019 et ne participant dès lors plus au processus décisionnel.

Après l'échec d'une dissolution du Parlement, des démissions multiples au gouvernement, des propositions de Chequers en juillet 2018 ne correspondant pas aux lignes rouges européennes, et deux sommets successifs « de la dernière chance » entre septembre et octobre 2018 pour conclure un Accord, le No deal apparaissant de plus en plus probable, un projet d'accord, regroupant un **accord de retrait et une déclaration politique** sur les

relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, a fini par être adopté le 14 novembre 2018 et approuvé par le Conseil européen (à 27) le 25 novembre 2018.

Cet accord réglait notamment 3 points délicats :

Les droits des citoyens : Les citoyens européens établis au Royaume-Uni et les Britanniques établis dans un Etat membre de l'Union avant la fin de la période de transition depuis plus de 5 ans conserveront les mêmes droits dans leur pays de résidence (mais enregistrement au Royaume-Uni). Les nouveaux arrivants obtiendront un droit de résidence permanente au bout de cinq ans de séjour.

Les aspects financiers : le Royaume-Uni doit honorer les engagements qu'il a pris dans le cadre de la programmation pluriannuelle en cours (2014-2020) qui couvre la période de transition. Le texte ne donne pas de chiffres pour la facture mais une méthode de calcul. Le gouvernement britannique estime ce montant entre 35 et 39 milliards de livres (40 à 45 milliards d'euros). La moitié devrait être réglée pendant la période de transition et le reste étalé sur 45 ans. En cas de prolongement de la période de transition, qui chevaucherait le prochain budget pluriannuel de l'UE (2021-2027), le Royaume-Uni serait traité comme un pays tiers dans sa participation aux programmes européens (un peu comme la Norvège finance sa participation à Erasmus +, à Galileo, ou à Schengen).

La frontière irlandaise : la question de la frontière entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord est sensible pour des raisons pratiques (nombre considérables d'irlandais (30 000 ?) franchissant pour des raisons professionnelles tous les jours ces 500 kms de frontière terrestre) et politiques (il est essentiel pour que perdure l'accord politique du vendredi saint de 1998 qui a mis fin à la guerre civile en Irlande du Nord qu'il n'y ait pas de frontière physique). Un problème se pose donc car l'Irlande du Nord sortirait de l'Union européenne alors que la République d'Irlande est un membre à part entière de l'Union. Le texte prévoit l'instauration d'un "filet de sécurité" (backstop) censé éviter le retour d'une frontière physique entre les deux territoires ; ce « filet de sécurité » est une solution de dernier recours si, au 1^{er} juillet 2020, aucun accord sur la future relation entre l'UE et le Royaume-Uni n'était encore négocié. Le filet de sécurité, après une première version déplaçant la frontière entre l'Irlande du Nord et la grande Bretagne, consiste à créer un « territoire douanier unique » regroupant l'Union et le Royaume-Uni. Cette configuration permet de « protéger le marché intérieur britannique » et d'assurer un « accès sans entrave » des marchandises de l'Irlande du Nord vers le reste du marché britannique. Par ailleurs, l'Irlande du Nord resterait alignée sur un nombre limité de règles du marché unique « essentielles pour éviter une frontière dure » : par exemple normes sanitaires pour les contrôles vétérinaires, ou celles concernant la taxe sur la valeur ajoutée et les aides d'État. À tout moment après l'expiration de la période de transition, l'Union ou le Royaume-Uni pourraient considérer que le protocole n'est plus nécessaire. La décision devra toutefois être prise de façon conjointe.

b) Le refus du Premier Accord

Cet Accord devait entrer en vigueur le 29 mars 2019, et s'est alors ouverte une phase préalable à janvier 2019, période où le Parlement britannique devait se prononcer, l'idée étant qu'une majorité des députés et de l'opinion commençait à envisager la possibilité de mettre fin à ce chemin de croix par exemple en organisant un 2^e referendum ou en retirant la notification de retrait. Intervient alors de façon originale **la Cour de justice de l'Union européenne** qui a essayé de jouer un rôle. En effet, des parlementaires, issus de la chambre des communes, du parlement écossais, et du parlement européen, opposés au Brexit ont saisi une juridiction écossaise pour obtenir un jugement déclaratoire sur la révocabilité de la notification de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne en vertu de l'article 50 TUE (l'idée était de proposer, face à l'impasse, aux communes une nouvelle solution, la révocation du retrait). Ils perdent et font appel devant la Court of Session d'Ecosse qui pose une QP à la Cour de justice, le 21 septembre 2018. Le gouvernement britannique a critiqué le caractère éminemment politique de la question soumise à la Cour de justice, considérant qu'il s'agissait d'une demande d'avis détournée (affaire artificiellement construite par des parlementaires). Il évoquait à cette fin le caractère hypothétique de la demande préjudicielle compte tenu du fait que le Royaume-Uni n'avait pas pour ambition de révoquer sa notification de retrait. Il n'y avait pas de « litige » (le gouvernement ne proposait pas d'interprétation contraire, il restait sur le refus de la recevabilité et arguait qu'il n'y avait donc pas de « litige ») et le jugement demandé était déclaratoire. Une demande de QP exige en effet qu'il y ait un litige et que la question ne soit pas théorique. La Cour (en formation plénière exceptionnelle), dans son **arrêt Wightman du 10 décembre 2018** estime néanmoins que le renvoi préjudiciel est recevable en raison des incidences pratiques de la question soulevée. En effet, puisque certains requérants sont membres du Parlement britannique et que ceux-ci devront se prononcer au moment de la ratification de l'accord négocié par le gouvernement du Royaume-Uni, « la réponse à cette question de droit (...) permettra de clarifier les options qui leur sont ouvertes lors de l'exercice de leurs mandats parlementaires » (point 29). En somme, c'est un problème fondamental de droit de l'Union

(interprétation de l'article 50, notification de retrait révoquant unilatéralement ou non) et il y a une portée pratique à éclairer des parlementaires qui auront à se prononcer bientôt et qui sont...les parties à ce procès... C'est assez surprenant... Il ne s'agit pas ici de répondre et d'éclairer la juridiction de renvoi, mais d'éclairer... les parties au litige. Ajoutons que la solution au fond est...la révocabilité unilatérale, que la Cour de justice a appliqué la procédure préjudicielle accélérée et a répondu le 10 décembre 2018, en moins de trois mois, ce qui battait tous les recours de cette procédure. Le but était vraiment politique : rendre le jugement avant que le Parlement de Londres se prononce de manière à ce que celui-ci dispose de l'option du retrait unilatéral de la demande de retrait. La Cour de justice considère qu'un Etat ayant lancé l'article 50 peut révoquer son retrait tant que l'accord de retrait n'est pas en vigueur ou tant que le délai de 2 ans n'a pas expiré. Cette révocation confirme l'appartenance de l'Etat membre dans des conditions inchangées par rapport à la période précédant la mise en œuvre de l'article 50. La Cour de justice a noté que l'article 50 n'aborde pas cette question donc ne prévoit pas cette révocation ni ne l'interdit mais l'article 50 vise à donner un droit souverain d'appréciation aux Etats membres (et donc il ne faut pas leur interdire de renoncer s'ils le veulent ; ce serait les forcer à sortir alors qu'ils ne le veulent plus) et vise aussi à organiser un retrait ordonné dans de bonnes conditions, la révocation pouvant empêcher une sortie dans le désordre. Cette révocation peut être unilatérale : pas besoin qu'elle soit acceptée par l'Union.

Le Parlement britannique, cependant, n'a pas adhéré à cette option, même s'il n'a pas réussi à s'accorder sur l'approbation de l'Accord, le Back stop, notamment ne « passant pas ». Theresa May a tenté désespérément d'obtenir l'accord de son Parlement qui le lui a refusé trois fois (15 janvier, 14 mars, 29 mars). La sortie du Royaume-Uni a été repoussée le 21 mars du 29 mars au 22 mai (en cas d'accord du Parlement) ou au 11 avril (en cas d'absence d'accord). Cette date était l'ultime échéance pour savoir si le Royaume-Uni allait ou non participer aux élections européennes (entre le 23 et le 26 mai) et organiser celles-ci en conséquence. Le nombre de députés européens avait en effet été adapté en prévision du Brexit qui devait intervenir fin mars 2019, et donc avant les élections européennes de mai 2019. Ce nombre était réduit de 751 à 705. 73 députés britanniques libérant leurs sièges, on aurait pu passer à 678, mais il avait été décidé de corriger certaines représentations insuffisantes en répartissant 27 de ces sièges (par exemple la France passait de 74 à 79), 46 étant conservés en réserve pour les futurs élargissements (en principe dès 2025). La France a ainsi obtenu cinq sièges supplémentaires et passe de 74 à 79 eurodéputés. Le report du 29 mars au 11 avril 2019 correspondait à la dernière limite possible pour organiser les élections (entre le 23 et 26 mai) mais aucun accord n'ayant été obtenu par Theresa May, il a bien fallu se résoudre, le 10 avril, à prolonger le délai jusqu'au 31 octobre 2019 et à faire participer le Royaume-Uni, sur la base, donc, de la répartition antérieure de députés, qui demeurerait en vigueur jusqu'au retrait effectif. Le résultat, un peu surréaliste, a conduit à voir siéger pendant quelques mois des députés européens britanniques factices (où Yaourts, avec date de péremption) essentiellement du Brexit Party, qui n'avaient qu'une hâte, repartir ! Et symétriquement, avaient aussi été élus des députés européens fantômes (Députés Picard) (congelés), virtuels, par exemple 5 Français, élus mais attendant pour siéger le départ du Royaume-Uni (2 LRM (dont un homme politique italien), un écologiste, une socialiste et Un RN).

Dès le 24 mai, Theresa May a annoncé qu'elle démissionnerait le 7 juin et Alexander Boris de Pfeffel Johnson, dit Boris Johnson a été nommé le 24 juillet.

c) L'Accord définitif de retrait

L'arrivée au pouvoir de Boris Johnson, favorable à une sortie sans accord le 31 octobre n'a pas clarifié le contexte politique interne, le Parlement restant hostile à une sortie sans accord. B Johnson annonce que le parlement sera suspendu dès le 9 septembre mais ce dernier interdit le 4 septembre au Premier Ministre de sortir sans accord, lui imposant de demander un report au 31 janvier 2020 en cas de no deal, rejetant aussi des élections anticipées en octobre. Le **coup de force** du Premier Ministre en suspendant le Parlement a alors été condamné par la **Cour suprême le 24 septembre 2019** (affaire Miller 2) qui a estimé cette suspension « nulle et sans effet », la Chambre siégeant à nouveau dès le 25 septembre. Par cet arrêt sur une question politique, la Cour suprême a fait un pas vers un rôle de cour constitutionnelle. Arrêt considéré comme un tremblement de terre il renouvelle complètement la notion même de souveraineté du Parlement au Royaume-Uni.

Un nouvel accord de retrait a été approuvé le 17 octobre, le point focal étant le régime pour l'Irlande du Nord (les autres points de l'Accord de 2018, les droits des citoyens et les aspects financiers ont été conservés). Le Back Stop, qui permettait d'éviter le rétablissement d'une frontière physique entre les deux Irlandes, était refusé par le Royaume-Uni, d'où un nouveau mécanisme : l'Irlande du Nord quittera l'Union douanière européenne après le Brexit avec l'ensemble du Royaume-Uni et fera partie du territoire douanier britannique. Mais l'Irlande du Nord restera « un point d'entrée » dans la zone douanière de l'Union. L'accord prévoit que les autorités britanniques pourront appliquer les droits de douane britanniques sur les produits qui proviennent de pays tiers aussi longtemps que les biens qui entrent en Irlande du Nord ne risquent pas d'entrer dans le marché

unique. Pour les biens qui risquent d'atteindre l'Union, les autorités britanniques auront à appliquer les droits européens et reverseront leur montant à l'Union.

Deux régimes douaniers vont donc coexister et il faudra distinguer, sur la base de déclarations administratives et de vérifications aléatoires, les marchandises qui resteront en Irlande du Nord. L'Irlande du Nord aura, en quelque sorte, appartiendra à la fois à l'union douanière de l'Union et à celle du Royaume-Uni. Aucun contrôle n'aura besoin d'être rétabli entre les deux Irlande, mais des contrôles réglementaires et/ou douaniers devront être opérés sur les produits importés en Irlande du Nord depuis le reste du Royaume-Uni ou les pays tiers, et qui auraient vocation à pénétrer le marché européen. Une sorte de frontière sera donc instaurée dans les ports et aéroports et en mer d'Irlande (entre l'Irlande du Nord et le Royaume-Uni) sur certains produits, ce qui est paradoxal : la version de B. Johnson porte plus atteinte à l'unité du RU que la version de T. May !

En ce qui concerne la réglementation, l'Irlande du Nord continuera de s'aligner sur un ensemble limité de règles liées au marché unique de l'UE afin d'éviter une frontière physique (Donc l'Ulster appartient à l'union douanière du RU et forme une zone réglementaire du Marché intérieur de l'UE) : la législation sur les marchandises, les règles sanitaires applicables aux contrôles vétérinaires (la réglementation sanitaire et phytosanitaire, dite «SPS»), les règles sur la production/commercialisation agricole, la TVA et les accises sur les marchandises et les règles en matière d'aides d'État.

Enfin, est créé un nouveau mécanisme dit «de consentement», qui permettra aux membres de l'Assemblée d'Irlande du Nord de disposer d'une voix décisive en ce qui concerne l'application à long terme de la législation pertinente de l'Union européenne en Irlande du Nord. Après la fin de la période de transition, ils se prononceront tous les 4 ans sur le dispositif.

Une modification a aussi été apportée à la Déclaration politique sur le partenariat futur : c'est un accord de libre échange « ambitieux » qui est expressément envisagé assorti d'une exemption de droits de douane et de contingents entre l'Union et le Royaume-Uni. Elle énonce que des engagements fermes pris dans des conditions de concurrence équitables devraient garantir une concurrence ouverte et loyale.

L'Accord de 2019, comme celui de 2018, prévoit la compétence de la CJUE jusqu'à la fin de la période de transition en cas de désaccord sur le droit de l'Union. Mais en cas de différend sur l'accord de retrait lui-même, une première consultation politique aurait lieu au sein d'un comité mixte. Si aucune solution n'était trouvée, le litige serait soumis à des arbitres spécifiques (groupe spécial d'arbitrage), comme tous les accords internationaux. Leur décision sera contraignante pour l'Union européenne et le Royaume-Uni. En cas de non-respect, le groupe spécial d'arbitrage pourra fixer une somme forfaitaire ou une astreinte à verser à la partie lésée. Si un différend devait soulever une question concernant l'interprétation de dispositions ou de concepts du droit de l'Union, qui peut également être signalée par l'une des parties, il convient que le groupe spécial d'arbitrage porte la question devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui est le seul arbitre du droit de l'Union, en vue d'une décision contraignante en ce qui concerne l'interprétation du droit de l'Union. Inversement, lorsqu'un différend ne soulève pas une telle question, la CJUE ne devrait pas être saisie.

La Chambre des Communes, le 19 octobre, ajourne son vote et conditionne son approbation de l'accord à l'examen de l'ensemble de la législation nécessaire à son application, ce qui a obligé B. Johnson à demander un délai supplémentaire (en vertu de la loi anti no deal du début septembre) que l'Union, le 28 octobre, a accepté de donner, jusqu'au 31 janvier 2020. **Pourtant, la demande du Premier Ministre était singulière**, se composant de plusieurs lettres : la première, non signée, demandait une prolongation de trois mois. La deuxième, signée par Boris Johnson, disait qu'il ne voulait pas de ce délai. Et la troisième, de l'ambassadeur britannique auprès de l'UE, Tim Barrow, précisait que le report n'était demandé que pour se plier à la loi. Mais le Premier Ministre, dès le 24 octobre, avait accepté qu'il y ait plus de temps pour étudier le texte de l'accord de retrait, mais en contrepartie d'élections anticipées le 12 décembre, qui lui ont donné une forte majorité, qui a approuvé l'accord de retrait le 9 janvier, puis après quelques corrections des Lords (rejetées par les Communes sans que les Lords insistent), le 22 janvier, le PM le signant le 24 janvier, avant que le Parlement européen ratifie l'accord de retrait le 29 janvier, celui-ci étant conclu par le Conseil le 30 janvier.

Le retrait implique que jusqu'à la fin 2020, le droit de l'Union continue à s'appliquer au Royaume-Uni mais celui-ci ne participe plus aux institutions ni aux procédures décisionnelles.

C) Un futur incertain

Le 3 mars 2020 se sont ouvertes les négociations pour négocier un nouveau partenariat entre les deux unions...En principe l'échéance ultime pour trouver un accord est la fin 2020, mais jusqu'en juillet, il reste possible de convenir d'une prolongation d'un ou deux ans.

a) Le cadre des négociations

Il est défini par la « Déclaration politique fixant le cadre des relations future.. » adoptée en même temps que l'Accord de retrait et publiée le 31 janvier 2020, laquelle est traduite en termes opérationnels par la présentation, le 3 février 2020, de la vision de la future négociation tant par la Commission que par Boris Johnson, les mandats de négociation ayant ensuite été définis, respectivement les 25 et 27 février.

1°) La position de l'Union européenne

Est recherché selon la Déclaration politique un « **partenariat ambitieux, large, approfondi et souple en matière de coopération commerciale et économique** », ce qui est assez flou et comme l'a souligné Michel Barnier lui-même, le partenariat le plus ambitieux, nous l'avions ! Le cœur de ce partenariat devrait être un accord de libre-échange, et là c'est un choix clair parmi les options envisageables : **option norvégienne** (le Royaume-Uni rejoint l'EEE, ce qui serait facile à négocier ; les Etats comme la Norvège ou l'Islande peuvent fixer leurs droits de douane et négocier des accords de libre-échange, ce qui devrait convenir au RU mais il faut respecter les règles européennes, les 4 libertés de circulation, contribuer au budget européen, accepter la compétence de la CJUE, ce qui ne serait pas acceptable... ; **option suisse** avec de multiples accords (120 accords bilatéraux avec l'Union pour la Suisse); **option turque**, à savoir une union douanière mais c'est l'Union qui fixe alors les droits de douane avec les Etats tiers et empêche de négocier des accords de libre-échange. Inacceptable pour le RU...).. C'est donc l'**option canadienne** qui a été choisie... La négociation devra trouver un équilibre devant préserver l'autonomie décisionnelle de l'Union et être compatible avec les principes de l'Union, eu égard en particulier à l'intégrité du marché unique et de l'union douanière, et à l'indivisibilité des quatre libertés. Il doit également assurer la souveraineté du Royaume-Uni et la protection de son marché intérieur, tout en respectant le résultat du référendum de 2016, notamment en ce qui concerne l'élaboration de sa politique commerciale indépendante (donc pas d'union douanière pour pouvoir négocier des accords de libre-échange) et la fin de la libre circulation des personnes entre l'Union et le Royaume-Uni. Voilà les paramètres essentiels. Mais le modèle canadien n'est qu'une inspiration : l'Union souligne que la proximité et les liens étroits avec le Royaume-Uni exigeront d'être plus vigilants que vis-à-vis du Canada pour éviter un dumping réglementaire.

Pour les marchandises, il faut cependant admettre que les parties constitueront des marchés séparés et des ordres juridiques distincts. Le franchissement de frontières par des marchandises peut présenter des risques pour l'intégrité et le bon fonctionnement de ces marchés, ces risques étant gérés au moyen de vérifications et procédures douanières. Il n'y aura pas de taxes, de droits de douane mais des contrôles douaniers, et des contrôles réglementaires, oui. Des arrangements devront assurer une coopération à ce sujet. Pas d'union douanière : il n'y a plus de droits de douane communs aux frontières externes. Il faudra aussi, pour cet accord, que le Royaume-Uni accepte de respecter certaines règles de l'Union pour éviter une concurrence déloyale (règles sur les aides d'Etat, l'environnement, le droit du travail, la fiscalité...) (« les parties devraient maintenir les normes élevées communes applicables dans l'Union et au Royaume-Uni au terme de la période de transition dans les domaines des aides d'Etat, de la concurrence, des normes sociales et en matière d'emploi, de l'environnement et du changement climatique, ainsi qu'en ce qui concerne les questions fiscales pertinentes ») L'accord visé est un accord « **zéro droits de douane, zéro quotas, zéro dumping** ».

Pour la Mobilité : il est acté que le Royaume-Uni a décidé que le principe de la libre circulation des personnes entre l'Union et le Royaume-Uni ne s'appliquerait plus (avec un accord de libre-échange, il n'y a pas de libre circulation des travailleurs par exemple). Des arrangements devront être conclus (exemption de visa pour les courts séjours, non-discrimination...)

Pour la Pêche : Dans le cadre du partenariat économique global, les parties devraient mettre en place avant le 1er juillet 2020 un nouvel accord de pêche portant, entre autres, sur l'accès aux eaux et les parts de quotas (pour l'Union, maintenir un accès réciproque est une condition pour le partenariat économique). *Un mot pour les îles anglo-normandes et la pêche : la situation n'est pas la même pour Jersey et pour les 3 autres îles (Pour Jersey existe un système de licences individuelles (160 dont 80 pour des pêcheurs français) fondé sur un accord conclu en 2000 (Accord de la baie de Granville). Les autorités de Jersey craignent un afflux de pêcheurs qui ne pourraient plus accéder aux eaux britanniques mais la zone bénéfice de la période de transition, étant intégrée dans les eaux communautaires du Royaume-Uni. En revanche, ce n'est pas le cas pour Guernesey, Sercq et Aurigny. Guernesey a ainsi interdit l'accès de sa zone de 6-12 miles aux pêcheurs français dès le 2 février car le Royaume –Uni a dénoncé la Convention de Londres (en même temps que le Brexit, dénonciation au 31 janvier 2020) qui garantissait les accès des pêcheurs bénéficiant de droits historiques dans les eaux littorales des différents pays européens, dont le Royaume-Uni, les pêcheurs de Guernesey, eux, peuvent continuer à débarquer et à vendre en France. Dès le 8 février, Guernesey a annoncé qu'un "régime d'autorisation" est en place et qu'il*

s'agit d'un "système de délivrance de documents d'autorisation individuelle aux navires français qui souhaitent continuer à pouvoir pêcher dans les eaux du bailliage en 2020, à titre provisoire".

Est aussi à négocier un Partenariat de sécurité : Ce partenariat respectera la souveraineté du Royaume-Uni et l'autonomie de l'Union. Il faudra établir une coopération des services répressifs et judiciaires en matière pénale avec « des arrangements » reposant sur des présupposés (rester dans la CEDH pour le RU, Charte des droits fondamentaux pour l'UE) mais en étant conscient que le Royaume-Uni sera un pays tiers non membre de l'espace Schengen qui ne prévoit pas la libre circulation des personnes. Les futures relations devraient comprendre des arrangements dans trois domaines de coopération: l'échange de données; la coopération opérationnelle entre services répressifs et la coopération judiciaire en matière pénale; et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

En matière de politique étrangère et de défense, il est aussi prévu de s'accorder sur des mécanismes appropriés de dialogue, de concertation, de coordination, d'échange d'informations et de coopération. Ils devraient aussi permettre le détachement d'experts s'il y a lieu et dans l'intérêt mutuel des parties. Le haut représentant pourrait, le cas échéant, inviter le Royaume-Uni à des réunions ministérielles informelles des États membres de l'Union. Sans préjudice de l'autonomie décisionnelle de l'Union ou de la souveraineté du Royaume-Uni (formule significative), le Royaume-Uni pourrait coopérer dans le cadre des missions et opérations de gestion de crises à la fois civiles et militaires menées par l'Union.

Des coopérations sont aussi à l'agenda pour le transport aérien, le transport routier, ferroviaire, l'Espace, le gaz, l'électricité, le nucléaire civil (accord entre Euratom et le RU), la cybersécurité, la protection civile, la sécurité sanitaire, les migrations illégales (travailler avec Europol, coopérer avec Frontex), la lutte contre le terrorisme...

Les points forts de l'Union ? L'unité, pour l'instant, des 27 ; et l'importance du marché européen pour le Royaume Uni, de manière générale (46% des exportations du RU ; 50% de ses importations. Selon une étude de la CNUCED, un no deal (et des relations régies par les règles de l'OMC) coûterait au RU 14% de ces exportations, soit 32 milliard de dollars par an) (symétriquement, le RU représente 9% des échanges commerciaux des 27) et pour certains secteurs, notamment la finance : l'accès au marché européen des services financiers du RU est vital pour eux (1^{ère} source d'exportation et de recettes fiscales du RU). L'accord est fondé sur le système d'accès aux marchés financiers dit d'"équivalence", présenté depuis longtemps par Bruxelles comme le meilleur auquel le RU puisse prétendre. Il donnerait donc au Royaume-Uni un accès aux marchés financiers de l'UE comparable à celui dont disposent aujourd'hui les sociétés américaines et japonaises, tout en maintenant pour plusieurs années l'application des règles financières communautaires. Les entreprises financières britanniques perdant le « passeport » leur permettant d'opérer librement dans l'UE, elles devront obtenir une « équivalence » de la part de l'Union (accès à une gamme réduite de services financiers (25% en gros) en excluant par exemple le crédit commercial). Le 11 février, M. Barnier a été clair : il n'y aura pas d'équivalence générale, globale ou permanente ; et il n'y aura pas non plus de co-gestion d'équivalence financière avec le Royaume-Uni. L'UE entend garder la maîtrise de ces outils et l'autonomie de décision.

2°) La position du Royaume-Uni :

Elle est déjà éclairée par la loi introduisant l'accord de retrait en droit britannique (le Royaume Uni est un Etat dualiste), le Withdrawal Agreement Bill (WAB). Le Premier Ministre a usé et abusé de sa forte majorité et la loi affiche une tonalité « dure » : BJ a obtenu que le contrôle du Parlement et l'exigence d'un vote de celui-ci soit supprimé quant au point de départ des négociations avec l'Union, pour l'approbation de toute action ou mesure liée à la négociation, et sur l'assentiment des futurs traités relatifs à la relation future avec l'Union. La majorité a refusé toute concession et voulu imposer l'image d'un Brexit dur : refus d'intégrer une mesure visant à faciliter le rapprochement familial des enfants réfugiés ; refus du maintien du programme européen d'échange Erasmus, d'un droit de recours des citoyens européens sur leur statut, ou encore de l'alignement des droits des travailleurs, et des normes sanitaires avec la réglementation européenne.

La présentation de cette négociation par le Premier ministre, le 3 février, suscite l'inquiétude. Pour Boris Johnson, « la question est de savoir si le Royaume-Uni et l'Union peuvent convenir d'un accord commercial approfondi dans la droite ligne du traité que l'Union a conclu avec le Canada (type CETA), ou si la relation sera simplement fondée sur l'accord conclu en octobre, intégrant le Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord ». Cette question est très surprenante car le Protocole sur l'Irlande implique un alignement réglementaire supérieur à un accord type CETA...en réalité, BJ pense à un accord commercial basique (option australienne) **En ce qui concerne la pêche**, le Gouvernement britannique soutiendra un alignement du Royaume-Uni sur le système applicable à la Norvège, à l'Islande ou aux îles Féroé, c'est-à-dire des négociations annuelles sur les quotas et les

modalités de coopération. Pour le reste, il déclare que “la coopération future (...) ne nécessite pas d’être arrangée dans le cadre d’un traité international et encore moins au travers d’institutions partagées. Le Royaume-Uni développera des politiques distinctes et indépendantes dans les domaines comme le système de contrôle d’immigration à points, le droit de la concurrence et des aides, l’environnement, la politique sociale, la commande publique et la protection des données, avec la volonté de maintenir des standards de haut niveau.” Là encore c’est inquiétant car **l’Union subordonne le futur partenariat économique au respect de normes communes en matière de concurrence**. Il ajoute que le Royaume-Uni compte négocier pour l’ensemble de ses territoires, y compris les dépendances de la Couronne et les territoires ultra-marins, ce qui inclut Gibraltar alors que l’Union **a précisé qu’elle excluait Gibraltar** de la future négociation globale : il faudra un accord séparé caractérisé par un droit de veto espagnol.

Bref, avant même d’avoir commencé, la négociation promet d’être compliquée. D’ailleurs, le 27 février, le gouvernement britannique a menacé de claquer la porte dès juin des négociations, excluant un alignement sur les règles communautaires réclamé par Bruxelles en échange d’un accord de libre-échange avantageux. Et la Déclaration politique sur la relation future est qualifiée de *gentleman’s agreement* sans valeur contraignante.

b) L’issue des négociations

L’essentiel à négocier est donc un accord de libre-échange et il faudrait le faire avant la fin de 2020...10 mois...En réalité, il faudrait que ce soit fait en septembre pour pouvoir être approuvé ensuite (7 mois). Pour le CETA, il a fallu 7 ans. Pour l’accord avec le Mercosur, 19 ans...Même si le Royaume-Uni y est hostile, avant juillet 2020, il sera possible de prolonger d’un ou de deux ans la période de transition. Il est aussi possible que les Parlements des Etats membres aient à autoriser la ratification de cet accord selon son périmètre (d’où l’idée de commencer par un accord qui ne réglerait que les questions sur les compétences exclusives de l’Union). Sans accord, la relation sera régie par les règles de l’OMC et des droits de douane pourront être rétablis. Le 30 juin 2020 est une date importante : possibilité de report ; le mandat du RU prévoit d’abandonner la négociation si les progrès sont insuffisants ; l’accord de pêche doit être conclu avant cette échéance ; idem pour la question de l’équivalence pour les marchés financiers, vitale pour le Royaume-Uni.

Lorsque tout sera fini, que le Royaume-Uni sera devenu un Etat tiers par rapport à l’Union européenne, quel sera l’impact sur ces deux unions (Union européenne et Royaume uni) ?

1°) Pour l’Union européenne

Le Royaume-Uni pensait clairement, dès le début de négociations, pouvoir jouer sur la division des 27...il est vrai que « l’état de l’Union » n’est guère brillant, avec spécialement deux procédures engagées contre deux Etats membres pour non-respect des valeurs fondatrices de l’Union. Il en a pour l’instant été pour ses frais, tous les Etats membres ayant fait bloc. L’union européenne, à la limite, pourrait sortir renforcée, en tant qu’union, du fait du départ d’un Etat membre ne partageant pas les principes mêmes de l’intégration. Il faut réfléchir aux conséquences du Brexit sur deux plans : le Brexit affaiblit-il l’Union, ou l’intégration ?

Pour l’UE, oui, mathématiquement. L’UE perd un Etat important économiquement, commercialement, stratégiquement (puissance nucléaire, membre permanent du conseil de sécurité). Pour autant, l’UE reste un géant économique et commercial. Elle reste la 2° puissance économique du monde, une des deux premières puissances commerciales du monde, la première puissance maritime du monde, la 3° zone la plus peuplée du monde...

Pour l’intégration, je ne dirai pas que le Brexit affaiblit l’intégration mais que le Brexit **traduit l’affaiblissement de l’intégration**. Pour certains, le Brexit renforcerait même l’intégration en faisant sortir un membre qui a connu 47 ans d’appartenance plus que de participation...Mais cette conception qu’avait le RU est partagée par d’autres : les frugaux, qui ne souhaitent que du libre-échange, les Etats de l’Est européen qui n’ont pas accepté la dimension d’exercice en commun de la souveraineté...Même les valeurs communes...ne le sont plus...Le premier exercice post Brexit a été, en février 2020, l’adoption du budget pluriannuel 2021/2027...Echec cuisant car il ne reste plus que 2 grandes puissances, la France et l’Allemagne, qui s’opposent frontalement, l’Allemagne étant proche des frugaux, la France proche des amis de la cohésion, la France étant force de proposition, l’Allemagne en résistance ou hibernation...D’aucuns pensaient que tout serait plus facile sans le RU...Ce n’est pas sûr...

2°) Pour le Royaume-Uni

Le Brexit ressemble à un avis de grand frais sinon de tempête sur le Royaume-Uni, qui l'est de moins en moins. Qu'on en juge.

L'Ecosse a demandé officiellement le 19 décembre 2019 qu'un referendum d'indépendance se tienne en 2020. B. Johnson refuse, considérant que le referendum de 2014 a réglé la question pour une génération mais les Ecossais, sans annoncer un referendum unilatéral à la catalane, ne s'inclinent pas.

Irlande du Nord : Le Sinn Fein a remporté les élections législatives du 8 février dernier, en Irlande, et demande l'organisation dans les 3 ans d'un referendum sur l'unité irlandaise (L'Irlande s'est séparée du Royaume-Uni en 1921).

Gibraltar pourrait rejoindre l'espace Schengen afin de garantir la liberté de mouvement à sa frontière avec l'Espagne quand le Royaume-Uni aura quitté l'Union européenne, a suggéré le chef du gouvernement de ce territoire britannique dans une interview récente à l'AFP.

Chypre : Un protocole rattaché à l'Accord de retrait aborde la question. Depuis l'indépendance chypriote en 1960, Londres a conservé deux bases militaires sur l'île, celle d'Akrotiri et celle de Dekhelia. Le Brexit doit maintenir la libre circulation (11000 chypriotes travaillent dans ces bases) mais il est l'occasion pour l'opposition chypriote de demander la fermeture de ces bases.

Quelles leçons tirer de ce retrait ? Sans doute qu'il est compliqué de se retirer d'un tel ensemble intégré... Sans doute que s'est retiré un Etat membre qui n'avait jamais véritablement « adhéré » au plein sens du terme au projet européen... Il serait dangereux de s'en tenir à ces aspects rassurants. Si le retrait volontaire d'un Etat membre est possible, son maintien dans l'Union doit aussi être volontaire et non subi. Si le retrait d'un Etat membre dépend finalement des aléas d'un vote référendaire national négatif, d'autres exits sont à prévoir. Tant que l'opinion publique européenne traduira « Union européenne » par « Bruxelles », tout sera possible... Ce n'est pas qu'une question de communication. Dans les années 50, quand on apportait aux Européens la Paix ou le confort de l'approvisionnement alimentaire, quelques années après la Guerre et l'après-guerre, cela « parlait » à tous... Il faut que l'Union européenne arrive à démontrer qu'elle apporte vraiment un « plus » dans des domaines importants. Le rôle des dirigeants des Etats membres est ici essentiel pour notamment arrêter de se dédouaner aux yeux de leurs électeurs par l'argument facile de « la faute à l'Europe » et promouvoir le discours du « Nous, Européens »...