



LE « BREXIT »: LA FIN DE L'UNION EUROPÉENNE OU L'OCCASION D'UN SURSAUT ?

par Maria Rosaria Donnarumma *

SOMMAIRE: 1. Introduction. – 2. Le « chantage » du premier ministre David Cameron. – 3. La faiblesse de l'Europe et l'occasion d'un revirement. – 4. Considérations conclusives. L'« intégration des esprits » contre la myopie des États.

1. Introduction

Le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne est désormais une réalité¹, d'après le résultat du référendum du 23 juin 2016 : 51,9 % des votants en faveur de la sortie², bien qu'avec des écarts parmi les différents territoires, l'Écosse ayant voté pour le maintien dans l'Union à 62 % et l'Irlande à 55,8%, ce qui attise à nouveau le feu des aspirations à l'indépendance.

Le « chantage » de M. David Cameron à l'Europe, fin 2015, pour arracher des conditions privilégiées supplémentaires à son pays, et les concessions de l'Union en février 2016 n'ont pas arrêté la dérive.

Le Royaume-Uni reprend son orientation isolationniste, bien que nuancée, selon la ligne énoncée par Winston Churchill lors de son discours à Zurich le 19 septembre 1946, prônant la création d'une Europe fédérale, avec le soutien de l'extérieur du Royaume-Uni.

* Professeur des Institutions de droit public et de Droit public avancé. Étude mise à jour le 15 juillet 2016.

¹ Malgré un délai que le Royaume-Uni, mis en face des énormes problèmes aussi internes que la sortie implique, cherche à prolonger même en ce qui concerne la notification au Conseil européen de la décision de retrait, qui est évidemment la première démarche à accomplir pour le début de la procédure aux termes de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. M. Cameron, au lendemain du référendum, avait annoncé son intention de démissionner en automne prochain après la désignation, lors du congrès du Parti conservateur, de son successeur, à qui il reviendrait de formaliser le retrait et de négocier avec l'Union européenne un accord fixant les modalités du « Brexit ». Mais, suite aux votations des députés du Parti conservateur, Theresa May, ministre de l'Intérieur, étant la seule candidate en lice pour la succession après le désistement de l'autre candidate, Andrea Leadsom, M. Cameron a été obligé d'officialiser sa démission le 13 juillet. Cela ne change rien au long délai de la procédure de retrait, car Theresa May – semble-t-il – a l'intention de déclencher la procédure seulement au début de l'année 2017, afin de mettre au point la stratégie de son pays. V. House of Commons Library, *Brexit : what happens next ?*, Briefing paper n° 07632, 30 June 2016.

² Surtout le nord de l'Angleterre et le Pays de Galles ont voté en faveur du retrait.

2. Le « chantage » du premier ministre David Cameron

Par une lettre du 10 novembre 2015, adressée au président du Conseil européen, M. Cameron avait officialisé les concessions à faire par l'Europe pour essayer de garder le Royaume-Uni au sein de l'Union, à condition – avait-il précisé dans son discours à l'Institut royal des affaires internationales à Londres – que le maintien en Europe soit « sans la moindre ambiguïté dans notre intérêt national ». Il s'était dit confiant que l'Union aurait accepté et, de plus, par un calcul politique, qui s'est retourné contre lui, il avait décidé d'anticiper le référendum, prévu avant fin 2017³, à juin 2016.

Les demandes étaient centrées sur quatre dossiers essentiels : *la compétitivité* (déréglementation supplémentaire du marché commun dans un esprit libéral accentué), *la protection des États hors zone euro* (défense de la place financière de la City, en reconnaissant le principe que l'euro n'est pas la monnaie unique de l'Europe et en attribuant à Londres un droit de consultation sur toute mesure contestée), *la souveraineté* (frein au processus d'« une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens »⁴, en prévoyant un mécanisme de veto par une majorité de quinze parlements nationaux opposés à une proposition législative de l'Union, dans l'esprit d'une accentuation du caractère subsidiaire de l'Europe par rapport aux États), *l'immigration* (entorse au principe de non-discrimination et de liberté de circulation des personnes, en niant, entre autres, l'accès aux prestations sociales aux citoyens européens pendant les quatre premières années de séjour au Royaume-Uni).

Comme on le constate, il s'agissait de demandes démesurées, à rebours du projet d'une union politique de l'Europe, et de l'énième « exception » aux règles communautaires sollicitée par le Royaume-Uni, s'ajoutant aux autres clauses d'exemption (hors de la zone euro ; dérogation au mode de calcul de la contribution financière de chaque membre de l'Union⁵ ; hors du « pacte budgétaire européen »⁶, etc.), dont ce pays jouit après son adhésion à la Communauté économique européenne en 1973.

Par ailleurs, dès son arrivée au pouvoir en 2010, le gouvernement de M. Cameron s'est caractérisé par une hostilité accentuée au processus d'intégration européenne et par la défense des prérogatives souveraines de l'État, allant jusqu'à mettre son veto, en décembre 2011, à un projet de réforme du traité de Lisbonne visant à un contrôle plus strict des

³ En 2013, dans la perspective des élections législatives de 2015 et afin de soustraire des voix au UKIP (United Kingdom Independence Party) en faveur du Parti conservateur, M. Cameron s'était engagé à organiser un référendum sur un éventuel « Brexit ».

⁴ Selon le vœu exprimé par Robert Schuman lors de son célèbre discours du 9 mai 1950 à Paris, dans le salon de l'Horloge du ministère des affaires étrangères, vœu formalisé dans le préambule, § 1, du traité de Rome du 25 mars 1957 et dans les suivants (v. traité sur l'Union européenne, préambule, § 13).

⁵ « Rabais » obtenu en 1984 dans une situation tout à fait différente de celle actuelle, quand les contributions financières visaient à alimenter surtout la politique agricole commune (PAC). M. Cameron s'est opposé catégoriquement à la réévaluation pour son pays des contributions au budget 2014 de l'Union, bien que l'évolution macro-économique du Royaume-Uni justifiait pleinement la demande de la Commission européenne.

⁶ Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance, signé à Bruxelles le 2 mars 2012 par 25 États membres et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

budgets nationaux⁷, ainsi qu'en confirmant son intention de procéder à l'abrogation de l'*Human Rights Act*, voté en 1998 sous Tony Blair, qui oblige au respect des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.

3. La faiblesse de l'Europe et l'occasion d'un revirement

Face à la menace de M. Cameron de mener une campagne pour le « Brexit », en cas de refus de ses conditions par les partenaires européens, l'Europe a montré toute sa faiblesse, en accordant, le 19 février 2016, encore une fois un statut spécial au Royaume-Uni, bien qu'en nuancant certaines concessions, d'après un compromis qualifié d'« équitable » par la chancelière allemande Angela Merkel, mais qui risquait, d'un point de vue objectif, de signer la fin de l'Union européenne.

Sans doute, le « Brexit » marque un tournant majeur dans l'histoire de l'Europe, car c'est la première fois qu'un État membre quitte l'Union⁸, mais il s'agit de l'apogée d'une involution du projet d'intégration politique progressive de l'Europe, reculé déjà dénoncé par l'échec de la tentative de constitutionnalisation de l'Union⁹ et aggravé par la crise économique et financière.

⁷ Bien que le Royaume-Uni n'était pas directement concerné, étant hors de la zone euro.

⁸ Les conséquences non seulement politiques, mais aussi sur l'économie réelle de toute la zone Europe sont inévitables, aggravées par l'incertitude qui plane sur les marchés financiers et les entreprises, tant que la procédure aux termes de l'article 50 du traité de l'Union européenne ne sera pas conclue, procédure qui se prolongera – semble-t-il – au-delà de deux ans prévus (art. 50 précité, al. 3).

⁹ La tentative de donner une constitution à l'Europe n'a pas échoué à cause du résultat négatif des référendums de 2005 en France et en Hollande, qui a été plutôt la conséquence d'une démarche maladroite de l'Europe, mais parce qu'elle a été faussée par un vice de fond (manque de diffusion, avec les étapes et les instruments adéquats, de la culture européeniste parmi les citoyens), ainsi que par le moment choisi et par la forme. À cause du moment choisi, car il aurait été plus sage d'entreprendre la voie de la « constitutionnalisation » avant et non après l'élargissement de l'Union à 25 États membres. À cause de la forme, car une constitution doit énoncer seulement les principes, les valeurs, les règles fondamentales de la société politique que l'on veut constituer, en d'autres termes une constitution doit être facilement lisible et évaluable, et ne peut se traduire en un hybridisme de constitution et de traité, dont les clauses sont en général techniques et difficilement accessibles aux non-praticiens. Sur l'élargissement de l'Union européenne et la tentative de « constitutionnalisation », ainsi que sur la concurrence des systèmes juridiques v., entre autres, A. Albi, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, New York, Cambridge University Press, 2005 ; J. Andriantsimbazovina et alii (dir.), *Les dynamiques du droit européen en début de siècle. Études en l'honneur de Jean Claude Gauthron*, Paris, Pedone, 2004 ; G. Barret, « "The King is Dead, Long Live the King". The Recasting by the Reform Treaty of the Provisions of the Constitutional Treaty Concerning National Parliaments », *European Law Review*, 2008, vol. 33, n. 1 ; A. von Bogdandy, « The European Constitution and European Identity. Text and subtext of the Treaty establishing a Constitution for Europe », *International Journal of Constitutional Law*, 2005, vol. 3, n. 2-3 ; A. von Bogdandy, J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2006 ; M. Cartabia et alii (dir.), *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005 ; S. Choudhry (ed.), *The Migration of Constitutional Ideas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006 ; P. Craig, G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; B. de Witte, « Droit communautaire et valeurs constitutionnelles nationales », *Droits*, 1991, n. 14 ; J. du Bois de Gaudusson, F. Ferrand (dir.), *La concurrence des systèmes juridiques*, Marseille, PUAM, 2008 ; A. E. Kellerman, J. W. de Zwaan, J. Czuczai (eds.), *EU Enlargement. The Constitutional Impact at EU and National Level*, The Hague, T. M. C. Asser Press, 2001 ; J.-C. Masclet, D. Maus (dir.), *Les Constitutions nationales à l'épreuve de l'Europe*, La Documentation française, Paris, 1993 ; I. Pernice, *Fondements du droit constitutionnel européen*, Paris, Pedone, 2004 ; J. Rideau (dir.), *Les États membres de l'Union européenne. Adaptations, mutations, résistances*, Paris, LGDJ, 1997 ; M. Rosenfeld, « The European Treaty-Constitution and Constitutional Identity. A View from America », *International Journal of Constitutional Law*, 2005, vol. 3, n. 2-3 ; J. F. Sánchez Barilao, « Relación entre el derecho de la Unión Europea y el derecho de los Estados

La myopie des États, avec les nationalismes jamais battus mais, au contraire, attisés, une économie de plus en plus asservie à la finance, les disparités économiques et sociales entre États membres, le manque de clairvoyance des États en position dominante pour répondre aux crises économiques et financières de certains membres, le défaut de cohésion et de solidarité face au problème des flux migratoires, l'absence d'un leadership politique crédible, tout cela n'a fait qu'alimenter les populismes¹⁰ et affaiblir de plus en plus chez les citoyens le sentiment d'« appartenance européenne ».

Le souhait exprimé par Altiero Spinelli et Ernesto Rossi dans le « Manifesto di Ventotene » en 1941, pour la construction d'une Europe fédérale en tant que « troisième voie » contre les erreurs du capitalisme et du communisme, ainsi que le message de Robert Schuman dans son célèbre discours de l'Horloge de 1950, semblent être tombés dans le vide et sans issue.

Mais c'est peut-être le redouté « Brexit », à l'occasion duquel l'Europe une fois de plus a montré sa fragilité et constaté l'inutilité des concessions faites, qui peut déclencher – nous l'espérons – un sursaut de conscience et de dignité et, donc, un changement de cap.

En effet, les premières réactions au vote anglais ont montré non seulement que le retrait de l'Union n'est pas indolore pour un État membre, même si économiquement puissant comme le Royaume-Uni (note de l'agence *Standard and Poor's* dégradant le pays de deux rangs, confirmant la perte de confiance des marchés financiers, chute de la place boursière de Londres, dépréciation de la livre de 12 % par rapport au dollar et de plus de 9 % par rapport à l'euro, une baisse à un niveau jamais vu depuis 1985), mais elles ont aussi confirmé que le sentiment d'appartenance à l'Europe est enraciné dans une partie non négligeable du peuple anglais, allant jusqu'à demander l'organisation d'un nouveau référendum et pousser le gouvernement anglais à essayer de ralentir la procédure de retrait¹¹.

Ce qui précède devrait inciter l'Europe, si encore un minimum de vision politique de large envergure existe, non seulement à adopter une ligne de fermeté vis-à-vis du Royaume-Uni en ce qui concerne les délais et les conditions du retrait, pour éviter tout risque de raviver des

Miembros : apuntes para una aproximación al principio de primacía a la luz de la Constitución europea », *Revista de derecho constitucional europeo*, 2004, n. 2 ; N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003.

¹⁰ Dont la montée de l'euroscépticisme est une des manifestations principales.

¹¹ Plutôt que tirer avantage du « Brexit », le Parti conservateur en sort déchiré et plein de contradictions tant dans la ligne à suivre, plus ou moins flexible, que dans les candidatures à la succession de David Cameron. Le leader du « Brexit », Boris Johnson, a retiré, le 3 juin, sa candidature ; l'idéologue principal, le ministre de la justice Michael Gove, a été éliminé lors de la votation, le 7 juillet, par les députés conservateurs (seulement 46 voix), au profit de deux femmes, Andrea Leadsom, secrétaire d'État à l'énergie et au changement climatique (84 voix), et Theresa May, ministre de l'intérieur (199 voix). Mais, Andrea Leadsom ayant annoncé son désistement le 11 juillet, Theresa May succède, sans autre délai, à David Cameron, obligé d'anticiper sa démission au 13 juillet. Elle devient ainsi la nouvelle première ministre du Royaume-Uni et la deuxième femme à remplir cette fonction après Margaret Thatcher (1979-1990). La situation n'est pas meilleure dans le Parti travailliste, formellement contre le « Brexit », mais à qui de plus en plus d'électeurs reprochent d'avoir conduit une campagne peu convaincante. En ce qui concerne enfin le Parti le plus europhobe, l'UKIP, son leader, Nigel Farage, a annoncé sa démission de la présidence du Parti le 4 juillet, en déclarant sa mission accomplie ; il garde quand même sa place de député européen. La « saga » du post-Brexit ne manque pas de coups de théâtre !

mouvements populistes et eurosceptiques dans d'autres pays membres, mais aussi, et surtout, la pousser à saisir l'occasion d'une prise de conscience et d'une cohésion rénovée parmi les 27 États, afin de réaliser finalement l'« union sans cesse plus étroite entre les peuples européens », toujours réitérée dans les préambules de ses traités.

4. Considérations conclusives. L'« intégration des esprits » contre la myopie des États

L'Europe, sera-t-elle à la hauteur du défi historique qui l'attend ? Difficile de prédire.

Pour se faire, il est nécessaire, comme nous l'avons souligné dans une précédente étude¹², que les États membres tirent les leçons du passé et qu'ils se rendent compte du fait que dans une société mondialisée – au sein de laquelle les colosses asiatiques s'imposeront de plus en plus avec tout leur poids non seulement économique, mais politique aussi, en s'ajoutant à l'interlocuteur traditionnel, les États-Unis, et dans laquelle de nouveaux défis apparaissent et, parmi les plus difficiles, la lutte au djihadisme – ce n'est qu'une Union européenne intégrée politiquement et parlant d'une seule voix sur la scène mondiale qui pourra permettre à l'Europe de jouer à nouveau un rôle dans la politique internationale. Aucun État européen, bien qu'économiquement et culturellement développé et politiquement influent, ne peut nourrir l'illusion de jouer tout seul un rôle efficace.

Une politique qui manque de cohésion non seulement nuit à l'image de l'Europe, mais enlève tout poids et toute chance de succès à des positions autonomes, comme l'expérience des derniers quinze ans l'a confirmé, ce qui a valu à l'Union européenne la qualification d'« un géant économique, mais un nain politique ».

Il est indispensable également que des hommes de bonne volonté et des politiciens éclairés (même si la classe politique d'aujourd'hui laisse peu d'espace à l'espoir) diffusent la culture et le sens de l'appartenance à l'Europe, en soulignant aussi les avantages que l'Union européenne offre aux citoyens *uti singuli* par rapport à la plus étroite société étatique.

Une opinion publique renseignée, et donc attentive et active, peut combattre la myopie des États et les pousser à un changement de cap, dont il y a eu un premier exemple, bien que tardif, dans la réaction au « Brexit » d'une partie de la société anglaise.

Il est urgent que des citoyens éclairés réagissent à la montée des populismes et des mouvements réactionnaires, qui risquent d'anéantir les succès atteints en terme de paix stable

¹² V. M. R. Donnarumma, « Intégration européenne et sauvegarde de l'identité nationale dans la jurisprudence de la Cour de justice et des Cours constitutionnelles », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010, n° 84.

en Europe et de progrès civil, après la tragédie et les horreurs de la deuxième guerre mondiale, et de faire plonger à nouveau l'Europe dans une période d'obscurantisme.