



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
**Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών**
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

Π.Μ.Σ.: Ελληνογαλλικό Εξειδικευμένο Δημόσιο Δίκαιο

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: Εξειδικευμένο Δημόσιο Δίκαιο

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2018-2019

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Σοφία του Κωνσταντίνου Καραλίδου
A.M.:227

"Το ειδικό καθεστώς του Ηνωμένου Βασιλείου υπό το πρίσμα του Brexit"

Επιβλέποντες:

α) Eleftheria Neframi, Professeure, Section droit public, Université du Luxembourg

β) Αντώνιος Παντελής, Ομότιμος Καθηγητής, Τμήμα Νομικής, ΕΚΠΑ

γ) Hanan Qazbir, Enseignant-chercheur-Maître de conférences, Droit public, Université
Toulouse 1 Capitole

Αθήνα, Ιανουάριος 2020

Copyright © [Σοφία Καραλίδου, 2020]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.



Collège Droit science politique économie gestion

Faculté de Droit et Science Politique

Université National et Kapodistrian d'Athènes – Université
Montesquieu Bordeaux IV

Master Franco-hellénique de Droit Public Spécialisé

Mémoire

KARALIDOU Sofia

"Le statut particulier du Royaume-Uni à la lumière du Brexit"

Enseignant Responsable: Madame le Professeur Eleftheria NEFRAMI
(Université du Luxembourg)

Année universitaire 2018-2019

Athènes – Bordeaux, septembre 2019

« Les opinions exprimées dans ce mémoire sont propres à leur auteur et n'engagent pas l'Université de Bordeaux ».

Remerciements

Je voudrais remercier Madame le Professeur Eleftheria NEFRAMI pour son soutien et son inspiration tout au long de la rédaction des pages suivantes du mémoire suivant.

Je souhaite d'abord exprimer ma profonde reconnaissance à ma directrice de mémoire, le Professeur Eleftheria NEFRAMI. Sa confiance, sa bienveillance et son amitié ont été des soutiens irremplaçables et permanents. Son aide précieuse et la qualité de ses conseils m'ont permis de la mener à bien dans les meilleures conditions. Ses conseils et ses évaluations, ont orienté mon travail de manière décisive et la qualité de leur accueil lors des séjours de recherche que j'ai eu le privilège d'y réaliser. Je remercie, par ailleurs, l'Université Bordeaux d'avoir permis la mise en place de cette cotutelle.

Je tiens par ailleurs à remercier mes proches. D'abord mes parents, mon frère Paraskevas et ma sœur Vasiliki, pour les longues heures de relecture de mon travail, de leur aide fidèle et surtout pour tout le reste.

J'associe finalement toute l'équipe du Master Franco-hellénique de Droit Public Spécialisé à ces remerciements. Ses professeurs, actuels et anciens qui sont des amis, de même que l'ensemble de l'équipe pédagogique et administrative.

Pour toute omission ou erreur, l'auteur en est le seul responsable.

Sigles et abréviations

art. article

c. contre

Brexit « British Exit »

CDE Cahiers de droit européen

CEDH Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales

CJCE Cour de justice des Communautés européennes

CJUE Cour de justice de l'Union européenne

COM Document de travail de la Commission européenne

Comm. Commentaire

Cour EDH Cour européenne des droits de l'Homme

CPJI Cour permanente de Justice internationale

Commission EDH Commission européenne des droits de l'homme

dir. sous la direction de

doc. document

éd. édition

ELSJ Espace de liberté, de sécurité et de justice

Europe Revue Europe

fasc. fascicule

gdr groupe de recherche

ibid. *ibidem*

id. *idem*

JO Journal officiel

JOCE Journal officiel des Communautés européennes

JOUE Journal officiel de l'Union européenne

LGDJ Librairie générale de droit et de jurisprudence

n° numéro

OMC Organisation mondiale du commerce

ONU Organisation des Nations Unies

op. cit. *opere citato*

p. page

pt. point

PED Politique européenne de développement

PESC Politique étrangère et de sécurité commune

PESD Politique européenne de sécurité et de défense

PUF Presses universitaires de France

QPC Question prioritaire de constitutionnalité

RAE Revue des affaires européennes

req. requête

RGDIP Revue Générale de Droit International Public

RMCUE Revue du marché commun de l'Union européenne (anciennement Revue du marché commun)

RMUE Revue du marché unique européen (devenue Revue du droit de l'Union européenne)

RTD *Eur* Revue trimestrielle de droit européen

RTDH Revue trimestrielle des droits de l'Homme

RUDH Revue universelle des droits de l'Homme

s. suivant(s)

SFDI Société française pour le droit international
TFP Tribunal de la fonction publique
TPICE Tribunal de première instance des Communautés européennes
Trib. UE Tribunal de l'Union européenne
TUE Traité sur l'Union européenne
TFUE Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
ULB Université libre de Bruxelles
vol. volume
UE Union européenne

Sommaire

Introduction.....	7
Chapitre 1 – Le Royaume-Uni entretient à l’égard du projet européen une relation historiquement ambiguë qui s’exaspère aujourd’hui dans un contexte de resurgence et de crise de la souveraineté.....	9
Section 1 – Le retrait volontaire de l’UE à l’égard du projet européen se traduit aujourd’hui par un clivage profond.....	9
Section 2 – La décision de se retirer en raison de l’épuisement des principes moteurs de l’Union dans un contexte de resurgence et de crise de la souveraineté.....	11
Chapitre 2 – La perspective d’un retrait Britannique représente des conséquences juridiques multilatérales.....	15
Section 1 – Au-delà de la conclusion d’accords internationaux attendue d’un retrait de l’Union.....	15
Section 2 – Révision éventuelle du système juridique interne du Royaume-Uni pendant la période de transition et après le "divorce".....	18
Chapitre 3 – La possibilité de révocation sous le principe du “Commonwealth actuel”?.....	21
Section 1 – Que se passerait-il en cas d’échec des négociations («NO DEAL»): Quels avantages, Quels risques?.....	23
Section 2 – Remarques sur l’affaire Wightman.....	28
Conclusion.....	35

Introduction

L'Union européenne est, selon l'article 2 TUE, « fondée » sur des « valeurs » précisément identifiées. Le préambule de la Charte des droits fondamentaux dresse un constat similaire dans des termes quasiment identiques. Ces « valeurs » sont donc constitutionnellement indissociables de l'Union.

L'affirmation juridique de cette dimension fondatrice est d'autant moins neutre qu'elle est systématiquement revendiquée. Elle renvoie à une recherche d'essentialité laissant supposer que l'Union accorde volontairement une place centrale à ses valeurs, ce que confirme l'analyse des grandes étapes de son histoire. Ce choix s'exprime concrètement dans différentes dispositions issues des traités constitutifs. Les valeurs exercent notamment une influence décisive sur des questions aussi fondamentales que celles de la définition des objectifs de l'Union (article 3 TUE), du prononcé d'éventuelles sanctions à l'encontre d'Etats membres qui menaceraient leur intégrité (article 7 TUE), de l'orientation des relations qu'elle tisse avec son voisinage (article 8 TUE), ou encore des modalités de l'éventuelle adhésion d'un Etat tiers à l'Union européenne (article 49 TUE). Au-delà de la portée symbolique, juridique et politique de ces différents thèmes, les valeurs participent en réalité à déterminer l'identité spécifique de l'Union européenne.

Il convient alors de s'interroger quant à la traduction concrète de la dimension fondatrice des valeurs dans le projet d'intégration et, donc, d'éprouver la force des convictions communautaires. L'objet de la recherche vise à déterminer si la revendication d'une Union fondée sur des valeurs résiste à la rigueur de l'analyse scientifique ainsi qu'à la pression des faits. Afin de démontrer la consubstantialité et l'irréversibilité du lien que partagent l'Union européenne et ses valeurs, il est d'abord nécessaire de mettre en relief la vocation structurante et fonctionnelle des valeurs pour l'Union. Il reste ensuite à mesurer à quel point leur portée existentielle dépend de l'enjeu de leur protection, qu'elle soit politique, administrative ou juridictionnelle.

La place des valeurs dans l'Union souligne leur influence considérable sur la détermination d'une identité spécifique à cette Union. Ce processus de structuration et d'affirmation identitaire ne peut faire ici l'objet que d'une évocation cursive, compte tenu de la richesse du sujet et de l'ampleur de l'analyse qu'elle suggérerait. Certains de ses aspects les plus saillants ne seront donc que brièvement abordés, à titre introductif tant la question irrigue ensuite l'ensemble de l'étude. Elle s'avère d'autant plus sensible, et au coeur de celle-ci, que « l'identité est une question ontologiquement politique qui interroge, quelle que soit la perspective retenue, sur les modalités de construction du lien social et prend un relief particulier en période de crise ».

La réflexion relative à l'identité de l'Union revêt donc une acuité particulière à différents égards. Elle est d'abord nimbée d'une originalité intrinsèque au sujet. La spécificité de l'Union européenne, sa relative jeunesse et son caractère pluriétatique et national, ne la prédisposaient en effet pas forcément à revendiquer l'existence d'une identité propre.

Rejoignant d'ailleurs la manière dont l'Union a peu à peu consacré les valeurs qui la fondent, la reconnaissance et la mise en avant de son identité sont l'oeuvre d'un processus progressif qui repose notamment sur l'oeuvre du droit. Ainsi, « l'identité de l'Union européenne semble relever davantage du « construit » que du « donné », du juridique que du politique », dans la mesure où elle repose « plus sur des textes que sur une conviction et une perception communes aux citoyens de l'Union européenne ».

L'aspect volontariste de la structuration identitaire de l'Union s'avère donc essentiel. Il suggère une réflexion quant aux sources du projet, à sa justification « ontologique ». L'identité représente en effet un argument ultime de justification du projet d'intégration et donc un de ses fondements essentiels.

L'identité de l'Union se distingue de celle des nations qui la composent car elle ne peut être extraite d'une histoire et d'une conscience communes et séculaires. Cette distinction cruciale explique le rôle majeur du « construit » qui vient d'être évoqué. Elle justifie ainsi la place particulière que tiennent les valeurs dans cette Union puisqu'elle est « essentiellement axiologique et reposant sur des textes de droit originaire [...] ». A travers le processus volontariste qui a conduit à son affirmation, l'identité communautaire réclamait l'adhésion à un objet susceptible d'atténuer le manque engendré par la faiblesse de son histoire commune. Celle-ci était d'ailleurs même susceptible de se révéler un obstacle, dans la mesure où « notre communauté de destin n'émerge nullement de notre passé qui la contredit. Elle émerge à peine de notre présent parce que c'est notre futur qui nous l'impose ». C'est ainsi que surgit le « noeud gordien paradoxal de l'identité européenne : ce sont les divisions et conflits qui sont causes de la diversité culturelle, devenue constitutive de l'identité européenne ».

Ces obstacles inédits et majeurs ont fondé à la fois la démarche de l'Union, et le recours nécessaire aux valeurs. En effet, « sans être dépourvus de pertinence, les héritages que nous n'avons pas tous en commun comptent finalement moins que le « projet », cet « horizon d'attente » exprimant la conscience d'une communauté de destin. Celle-ci repose donc sur une convergence de valeurs, qui [...] ne sont pas exclusives et d'intérêts qui ont, en principe, vocation à être propres à l'entité considérée ».

Les valeurs de l'Union se sont donc substituées à certains des éléments qui constituent ordinairement les identités collectives. Elles représentent un catalyseur susceptible d'assurer l'harmonie d'une structure complexe et plurielle, et « plutôt que de chercher dans son histoire ou sa géographie des racines qui marqueraient son identité, ou d'emprunter par mimétisme à d'autres ensembles un statut préexistant qui la définirait, l'Union européenne tend-elle à regarder vers l'avenir en fondant sa singularité sur des valeurs ». Cette approche originale, imposée par sa nature parti-culière, en marque à la fois la « vocation » et la « spécificité ».

Chapitre 1 – Le Royaume-Uni entretient à l'égard du projet européen une relation historiquement ambiguë qui s'exaspère aujourd'hui dans un contexte de resurgence et de crise de la souveraineté.

Entre la définition d'un « projet » européen par les pères fondateurs et son « état » d'inachèvement actuel, quel rôle le Royaume-Uni a-t-il joué depuis son adhésion en 1973 pour en détourner le « sens », aboutissant à la situation que nous connaissons d'un projet inachevable?

Section 1 – Le retrait volontaire de l'UE à l'égard du projet européen se traduit aujourd'hui par un clivage profond

§1 – L'Union européenne porte originellement la marque de la France, et le Royaume-Uni a su progressivement y substituer sa trace

a) La voie de l'approfondissement était originellement prioritaire et portée par la France

Nations rivales, le Royaume-Uni et la France le sont aussi dans leur rapport à l'Europe et à une certaine idée de celle-ci. Parmi les différentes initiatives politiques, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en 1949 à l'Association européenne de Libre-échange (AELE) en 1960 en passant par les trois communautés¹ que l'AELE cherchait à concurrencer, l'Union européenne porte indéniablement la marque fondatrice de la France, tant dans son organisation initiale que dans les premières phases décisives de la construction communautaire.

Le Royaume-Uni, refusant d'abord de rejoindre la CEE et la CECA, cédait l'initiative diplomatique à la France qui, dans le temps où le Royaume-Uni restait absent des communautés, fut à l'origine d'avancées rapides et massives dans le sens d'un approfondissement des communautés et du marché unique, que le général de Gaulle lui-même, en héritier actif de cette construction, a prolongées et amplifiées à partir de 1958, souvent au profit de la France.

b) La voie de l'élargissement est devenue prioritaire sous l'influence du Royaume-Uni

Dès 1961, un an seulement après le lancement de l'AELE, Londres change de position et demande à adhérer aux communautés. Le général devait s'y opposer à deux reprises, sur le fondement de la fracture idéologique qu'il percevait entre le sens originel du projet européen et la vision originale mais compatible qu'il en avait d'une part, et les intentions britanniques

¹ La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA 1951-2002), la Communauté économique européenne (CEE) devenue en 1992 Communauté européenne (CE 1992-2009), et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEa-Euratom 1957-2009).

de l'autre. Après son départ en 1969, le Royaume-Uni adhère en 1973. Depuis lors, la diplomatie britannique a plaidé avec constance en faveur de l'élargissement et de la libéralisation de l'espace européen, comme s'y attendait Paris: il s'agit bien de constater aujourd'hui que son action de long-terme a bel et bien transformé les communautés initiales, l'Union actuelle ayant profondément divergé de ses premiers objectifs. Si l'Union s'est considérablement et rapidement élargie, elle reste toujours à approfondir.

Sur ce cadre méthodologique renouvelé par lui, le Royaume-Uni a ainsi négocié, pas à pas, l'octroi d'un régime d'exception en se retirant d'une trentaine d'instruments de coopération (Schengen, espace de liberté, de sécurité et de justice), en obtenant un rabais budgétaire (le « chèque britannique »), en n'adoptant pas l'euro et en ne ratifiant pas la Charte des droits fondamentaux ; pour le reste, il a su imposer ses objectifs en matière de politique européenne : élargissement sans approfondissement et sans changement des institutions ; préservation des avantages du marché intérieur en encourageant une politique plus libérale ; libéralisation de son commerce extérieur ; recours extensif au principe de subsidiarité ; évacuation des symboles.

§2 – L'Union européenne porte aujourd'hui la trace du Royaume-Uni et les stigmates d'une fragilisation préoccupante

a) L'immixtion possible d'un problème de politique intérieure dans les affaires de l'Union

Le droit de l'Union porte la trace de cette évolution idéologique, en prévoyant aujourd'hui la possibilité pour un État membre – pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne – de se retirer de manière volontaire et unilatérale de l'Union européenne sur la base de l'article 50 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'article, rédigé par l'eurodéputé Alain Lamassoure, a été inséré sur la pression du Royaume et de la République tchèque.

Ainsi le Premier ministre britannique David Cameron, confronté à la nécessité politique d'endiguer l'euroscepticisme montant au sein et à la droite de son parti, s'engageait-il à proposer aux Britanniques un référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne si son parti remportait les élections. Cette manœuvre tactique, habile à court-terme, supposait pourtant une prise de risque stratégique considérable, prévisible à moyen-terme : l'enclenchement d'une mécanique pouvant conduire à un « Brexit » effectif, témoignant de ceci qu'un problème de politique intérieure nationale peut s'immiscer dans l'agenda européen, et s'imposer à tous les États membres.

b) La non-soutenabilité d'une Union unique divisée par des ambitions contraires

Les négociations autour d'un accord avec le Royaume-Uni ont révélé le caractère dissolvant du triomphe de la logique britannique : les récentes revendications de ce royaume allaient en effet dans le sens d'un « retour sur l'acquis ». Cette demande de déconstruction est symboliquement forte car historiquement inédite. Si des États membres avaient déjà négocié la non-application de certaines politiques dans le cadre d'options de retrait (*opting-out*), aucun

n'avait jusque-là demandé, *ex post*, de revenir sur des règles auxquelles ils auraient *déjà* été soumis.

David Cameron a ainsi plaidé pour « moins d'Union », un « droit de regard sur la décision de la zone euro » pour les États n'en étant pas membres, et la « suppression du droit automatique aux prestations sociales » c'est-à-dire une remise en cause du principe fondateur de la libre circulation. Les négociations d'un accord de maintien prennent acte de cette évolution. Or cette situation rend la conduite de l'Union politiquement non-soutenable : les États qui comme le Royaume-Uni jouent le jeu de l'Union à l'unique condition d'en tirer avantage sont dans une forme d'abus, les autres en assumant la charge.

Section 2 – La décision de se retirer en raison de l'épuisement des principes moteurs de l'Union dans un contexte de resurgence et de crise de la souveraineté

§1 – Les principes moteurs de l'Union sont aujourd'hui en faillite : la « méthode communautaire » s'efface, l'« effet cliquet » ne joue plus

a) Le déclin de la méthode communautaire est concomitant à un retour en force de la méthode intergouvernementale

Le retour en force de la méthode intergouvernementale se traduit institutionnellement par la montée en puissance du Conseil européen et l'affaiblissement relatif du caractère monopolistique du pouvoir d'initiative de la Commission. On peut en déduire deux conséquences :

- (i) le retour d'une forme de bilatéralisme transactionnel de nature politique à une échelle multipartites (avec une multiplication des concessions et des dérogations individuelles, des clivages de groupes) d'une part, et
- (ii) le déclin d'une méthode communautaire, par nature *diplomatique* et *technocratique* au service de la recherche d'un compromis commun et d'un dépassement des clivages politiques d'autre part.

C'est cette seconde méthode qui, historiquement, avait permis de surmonter les clivages. Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer cette régression méthodologique : la présidentialisation progressive des affaires étrangères et européennes (logique déjà active à Paris ou à Washington mais qui se renforce, logique nouvelle observable à Pékin, ou aux dépens du *Foreign Office* à Londres ou de l'*Auswärtiges Amt* à Berlin), leur médiatisation et leur politisation.

b) L'« effet cliquet » a expiré avec la négociation de l'accord entre l'Union et le Royaume-Uni

Sans revenir les fondamentaux, l'accord négocié porte malgré tout les signes d'une certaine régression, que ce soit en permettant au Royaume-Uni d'être dispensé de la clause organisant une « Union toujours plus étroite » ou en « aménageant » le principe de la libre-circulation des prestations sociales ou en « modérant » l'interdiction absolue de non-discrimination. Il s'agit là d'une inversion méthodologique majeure : si un processus de « construction » continu et irréversible supposait en effet un effet cliquet, la possibilité d'un retour même partiel est une « déconstruction » qui suppose au moins l'arrêt de cet effet, voire l'inversion de cet effet si la déconstruction constitue un précédent imitable (ce qu'elle constitue).

Le risque de « *Brexit* » est l'aboutissement de cette même logique déconstructrice poussée à l'extrême : il ne serait que la démolition finale d'une déconstruction partielle. Alors que l'histoire de l'Union européenne était jalonnée d'élargissements successifs et non de sorties d'États membres (hors territoires comme l'Algérie ou le Groënland), un « *Brexit* » marquerait certainement un tournant dans l'histoire d'une « construction » européenne qui s'arrêterait là, au nom d'une « reconquête de la souveraineté » présentée comme une solution aux difficultés rencontrées par les États européens. Ce mouvement de résurgence de la souveraineté, incarné aujourd'hui par le débat sur le Brexit, est observable dans la grande majorité des États membres.

§2 – La résurgence de la « souveraineté » témoigne d'une attente fondée et légitime, qui ne pourra cependant être satisfaite en raison des mutations profondes de la souveraineté contemporaine

a) La reconquête de la souveraineté cristallise de nouveau les espoirs eurosceptiques

La question de la souveraineté n'est pas nouvelle au Royaume-Uni. Dean Acheson, ancien secrétaire d'État des États-Unis, avait déclaré à West Point :

« La Grande-Bretagne a perdu un empire et n'a pas encore trouvé son rôle. Sa tentative de jouer le rôle d'une puissance indépendante – i.e. séparée de l'Europe, un rôle fondé sur une “relation spéciale” avec les États-Unis, un rôle fondé sur le fait d'être à la tête d'un “Commonwealth” qui n'a ni structure politique, ni unité, ni force et qui jouit d'une relation économique fragile, précaire, par le moyen de la zone sterling et d'un accès préférentiel au marché britannique – ce rôle-là est en passe d'être épuisé ».

C'était en 1962 et la classe politique britannique en avait déjà pris conscience en demandant dès 1961 à adhérer aux communautés. Nous sommes en 2016 et cette leçon semble avoir été oubliée. Les partisans d'un « Brexit » présentent en effet la sortie de l'Union comme le rapatriement salutaire des compétences qui constituent la souveraineté perdue du Royaume-Uni : le retour de ces compétences au pays serait l'assurance d'une résolution de tous les problèmes de politique intérieure. L'absence de ces compétences de souveraineté a en effet l'avantage d'expliquer à la fois ces problèmes et l'impotence des leaders nationaux privés des

moyens d'agir ! Or, il est possible qu'à l'instar d'Ulysse revenant à Ithaque dans l'espoir nostalgique d'y retrouver un pays qui n'aurait pas tellement changé, le Royaume-Uni s'expose à la désillusion des retours et au regret du passé.

En effet, il n'est pas certain que le Royaume-Uni recouvre à la fois sa souveraineté en même temps que sa puissance : paradoxalement, la volonté d'une restauration de la souveraineté (en votant un « Brexit ») pourrait bien avoir pour effet de porter atteinte à cette même souveraineté, que ce soit avec les sécessions probables de Gibraltar et de l'Écosse², ou avec la nécessité de continuer à bénéficier du marché intérieur de l'Union mais sans pouvoir en influencer les normes. Ce paradoxe nous invite à redéfinir la notion de souveraineté à l'ère du multilatéralisme et de l'interdépendance, et à la distinguer de la notion de puissance.

b) La souveraineté a évolué et n'est plus exactement synonyme de puissance

La « souveraineté » ne peut plus s'apprécier complètement à l'aune de sa définition classique (Bodin³ ou Hobbes). La diplomatie par tradition bilatérale, qui demeure par excellence le *medium* des puissances et des souverainetés, s'est enrichie d'une pratique multilatérale dont la montée en puissance a bouleversé les enjeux de la souveraineté. Là où le jeu des relations traditionnelles entre États se résolvait par l'équilibre des puissances selon un rapport de force (ce qui était encore un « état de nature » des États le plus souvent en guerre), la logique multilatérale a contribué à l'émergence d'une *socialisation* de ces relations autour d'un « Léviathan » supérieur, dépositaire des souverainetés à lui transférées par convention : ces entités sont des sociétés d'État, dont le Concert (au XIXe siècle) ou la Société des Nations (au XXe siècle) attestent au moins par leur nom.

Les processus régionaux d'intégration multilatérale et la construction européenne en particulier ont fini par redéfinir les contours de la souveraineté. Dans la mesure où l'intégration accroît le bien-être aux dépens d'une perte de souveraineté, revenir sur cette intégration au motif d'une récupération de souveraineté ne peut qu'affaiblir le bien-être en retour. Pour continuer à bénéficier de ce niveau de bien-être sans renoncer à sa souveraineté, il faut consentir à appliquer les lois d'« autrui » sans les discuter. Autrement dit, le Royaume-Uni, s'il veut continuer à avoir accès au marché intérieur en dehors de l'Union, devra

² L'Écosse en particulier milite majoritairement pour le maintien des liens avec le continent : 70 à 80% des Écossais sont opposés au Brexit. Les sondages récents indiquent même que 54 % de ces derniers seraient prêts à revoter en faveur de l'indépendance en cas de victoire du leave, victoire qui serait alors perçue comme « anglaise » (60 à 70% des Anglais étant favorables au Brexit). Tous les efforts déployés par le gouvernement de David Cameron suite au référendum de septembre 2014 (lors duquel 45 % des Écossais avaient voté pour l'indépendance) afin de ressouder les liens qui unissent le peuple britannique pourraient fort bien être réduits à néant. Les souverainistes écossais du Scottish National Party (SNP) pourraient alors espérer réaliser leur rêve, après les doutes ayant suivi la chute du prix du baril de pétrole qui a fait craindre aux Écossais une éventuelle asphyxie économique en cas de sécession: en effet, l'indépendantisme écossais est d'abord pragmatique et fait prévaloir la défense de ses intérêts économiques sur l'intransigeance de sa lutte. En cas de « Brexit », donc, la forte intégration économique de l'Écosse au sein de l'Union européenne serait compromise aux yeux des Écossais qui pourraient voir dans le maintien des liens avec le reste du pays un risque pour leurs emplois et leurs conditions de vie.

³ J. Bodin, Les six livres de la République, 1576, chap. X : « Ceux-là qui sont souverains ne sont aucunement sujets aux commandements d'autrui. »

consentir à en respecter les règles sans discussion, ce qui décrit une situation de « souveraineté impuissante » : en effet, sa souveraineté une fois rapatriée cesse d'être projetée là où elle pourrait avoir la maîtrise de son destin. L'Union n'a donc pas « capté les souverainetés » mais a accueilli leurs projections. Il apparaît ainsi que, dans les circonstances économiques actuelles, la souveraineté britannique est en réalité amplifiée et non diminuée par sa présence au sein de l'Union européenne. Le compromis que devra trouver David Cameron en cas de Brexit se fera, paradoxalement, comme nous allons le voir dans notre seconde partie, aux dépens de l'influence de son pays « à la souveraineté rapatriée », incapable de se projeter dans les enceintes où s'élaborent et se décident les normes, pourtant décisives en matière de marché intérieur et donc de bien-être.

« *Il est des isolements splendides ; d'autres sont pathétiques*⁴ ». Celui du Royaume-Uni pourrait relever de cette deuxième catégorie s'il croit, à l'instar d'une Corée du Nord en pleine possession de ses attributs de souveraineté, qu'il en sortira grandi, plus puissant et plus indépendant. La question pour lui est de se demander s'il préfère i) influencer dans une enceinte multilatérale l'élaboration des règles qui gouvernent notre économie telles celles gouvernant un marché intérieur dont le Royaume-Uni ne pourra se passer, ou ii) les recopier servilement, mais souverain.



⁴ Écrivait aux magistrats du Conseil d'État, en guise d'avertissement par ailleurs écouté, dans un contexte de souveraine résistance, le commissaire de la République Guyomar dans ses conclusions du 30 octobre 2009 (CE 2009, Mme Perreux, n° 298348).

Chapitre 2 – La perspective d'un retrait Britannique représente des conséquences juridiques multilatérales.

Section 1 – Au-delà de la conclusion d'accords internationaux attendue d'un retrait de l'Union

§1 – L'option du retrait britannique est nuisible tant à l'économie du Royaume-Uni qu'à la crédibilité de l'Union européenne

a) Pour le Royaume-Uni, la question du coût économique de son retrait est d'ordre existentiel

Le coût ex ante du « risque Brexit » se mesure déjà à la crainte qu'il suscite et à la perte de confiance inhérente à ce risque. Par conséquent, ce coût ne saurait être effacé par la simple victoire du « remain », dans la mesure où cette victoire n'effacera pas la possibilité juridique pour d'autres États membres de décider unilatéralement de leur sortie de l'Union. À plus forte raison, ce coût ne saurait être effacé par la négociation diplomatique d'un « accord de retrait », même « bon », dans les deux ans suivant une victoire du « leave », vu l'effet de signal clairement négatif qu'enverrait ce premier élément de déconstruction européenne après 60 années d'irréversibilité.

Le coût ex post du « Brexit » suscite des débats instables mais une tendance se dégage à l'impact négatif : la majorité des études appréciant cet impact (en matière de commerce extérieur, de régulation et de budget) a pour point commun de conclure qu'un « Brexit » ne serait pas bénéficiaire à l'économie et que le Royaume-Uni serait perdant. En effet, le commerce extérieur est le principal facteur d'entraînement des économies mondialisées ; or, au cas d'espèce, les exportations du Royaume-Uni représentent (produits financiers inclus) 30% de son PIB, dont la moitié à destination de l'Union⁵, et plus de 50% de ses importations sont originaires de l'Union, dont moitié de consommations intermédiaires pour produire des biens ou fournir des services au Royaume-Uni. Un retrait aurait ainsi pour conséquences théoriques (i) un rétablissement des droits de douane, (ii) des frontières et des autres obstacles techniques aux échanges, (iii) la suppression du passeport unique permettant aux banques d'opérer partout dans l'Union, (iv) la perte du bénéfice des traités commerciaux signés par l'Union⁶. Selon les projections, le coût de ces conséquences en cas de retrait pourrait être le suivant :

⁵ Autrement dit, 50% des exportations du Royaume-Uni vont aux 27 autres États membres donc le maintien des liens commerciaux du Royaume-Uni avec ce marché intérieur est absolument vital. L'adhésion à l'UE du Royaume-Uni lui aurait d'ailleurs permis d'accroître ses exportations de 55% selon le **Centre for European Reform**.

⁶ D'où une renégociation nécessaire d'échanges commerciaux, en particulier avec les États-Unis et la Chine, mais

- le PIB britannique pourrait être au moins de 3 à 5 points inférieur à son niveau de progression théorique en cas de maintien d'ici 2030 pour un coût global de 100 milliards de £ estimé (OCDE, 27 avril 2016, corroboré par les projections de nombreuses banques d'investissement de la City) ; l'économie réalisée sur la contribution britannique au budget européen (15 milliards d'euros au budget 2016) devrait s'accompagner d'une hausse de PIB limitée de 0,6 à 1,6% (OpenEurope 2016), qui serait de toute façon annulée par celle exigée d'une participation à l'EEE pour bénéficier de l'accès au marché intérieur ;
- le coût par foyer est estimé à 2250 £ en moyenne soit 2900 € (HM Treasury, avril 2016) ;
- le taux de chômage pourrait progresser de 3 points ;
- une baisse des IDE de l'Union européenne dans son économie (50% aujourd'hui pour 500 milliards de £, 30% pour les États-Unis) au profit du reste de l'UE;
- une remise en question de la libre circulation et du statut des 2 millions de citoyens de l'Union vivant au Royaume-Uni qui pourront être incités à quitter le territoire, alors que leur contribution fiscale excède leur coût social de 34%.
- une remise en question des sociétés britanniques implantées sur le territoire de l'Union qui cesseraient de bénéficier du régime européen favorable (notamment fiscal) dont elles disposent actuellement ;
- un coût pour des politiques jugées « non essentielles » comme l'agriculture⁷.

Une sortie de l'Union est par ailleurs souvent présentée comme une occasion pour le Royaume-Uni de déréglementer : le coût des 100 réglementations européennes les plus contraignantes s'élèverait ainsi à 33,3 milliards de £ par an (OpenEurope). Cependant, avec l'UE comme partenaire économique principal, le Royaume-Uni devra continuer de respecter les réglementations européennes sans avoir le pouvoir de les déréglementer ...

b) Pour l'Union européenne, une catastrophe plus politique qu'économique

Un retrait aurait évidemment un impact clairement négatif sur les échanges entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, même si elle dépend moins de lui que lui d'elle : 10% des exportations de l'Union vont au Royaume-Uni (dont 36% de services et 64% de biens manufacturés). Un retrait aurait surtout un impact en terme de crédibilité de son modèle, des doutes pouvant naître quant à sa robustesse. En pratique, cette perte de confiance des investisseurs pourrait se traduire par une accélération de la diminution des investissements directs à l'étranger (IDE) dans l'Union européenne, au profit surtout des économies à structure de risque équivalent comme les États-Unis.

sans le bénéfice de l'influence d'une économie de la taille de celle de l'Union.

⁷ « Il ne serait pas possible de se retirer du jour au lendemain, par exemple, de la politique agricole commune, sans causer d'énormes problèmes à nos agriculteurs », Document de recherche 13/42 de la bibliothèque de la Chambre des Communes, p. 11 (juillet 2013).

§2 – L’option du retrait comporte également un risque financier inévitable à court-terme notamment pour le Royaume-Uni

a) Un effet immédiat et violent sur les marchés et sur l’évolution des parités monétaires

Avant même le 23 juin, une anticipation d’un éventuel « *Brexit* » par les marchés pourrait se traduire par une contraction plus ou moins progressive des bourses, selon les sondages. Dans tous les cas, un « *Brexit* » *au soir du 23 juin* se traduirait le 24 à la première heure par une chute immédiate attendue de l’ordre de 15%, davantage s’il n’a pas du tout été anticipé, moins si la perspective d’un vote « *leave* » se renforce. Cette chute, si elle survient, aurait un effet systémique dans l’ensemble des bourses européennes ; le *London Stock Exchange* étant en effet celui qui gère (ou détient) la plupart des marchés financiers européens.

De son côté, la banque centrale d’Angleterre (BoE) a annoncé qu’elle se préparait à l’hypothèse d’un *Brexit*. Mark Carney, gouverneur de la BoE, a déclaré lors d’une audition devant le comité du Trésor en avril 2016, que l’institution proposerait trois opérations de refinancement supplémentaires autour du référendum fixé le 23 juin afin d’assurer de la liquidité aux banques. Ces injections illimitées se tiendront les 14, 21 et 28 juin prochains. La réponse de la BoE sera donc une poursuite de sa politique non-conventionnelle *d’illimited quantitative easing*.

b) Un effet à court-terme dans le monde de la finance : la question du rapatriement des fonctions de *clearing* et de compensation

Londres accueille la City, place *off-shore* de la Zone euro : parmi ses différentes activités, elle exerce des fonctions de *clearing* et de compensation pour l’ensemble de la Zone, et pour lesquelles elle compte environ 315 000 personnes *directs*⁸ qui dépendent de l’euro. Or, la BCE dans son rôle d’autorité de régulation européenne en matière de gestion du risque systémique nourrit un contentieux avec la City : la BCE (soutenue par la France et l’Espagne) avait en effet exigé la relocalisation de ces fonctions sur le territoire de la Zone dans un document⁹ attaqué par le Royaume-Uni (soutenu par l’Irlande et la Suède) devant la Cour de Justice de l’Union européenne (CJUE) mais n’avait pas obtenu gain de cause car le juge européen a estimé que tant que ces fonctions seraient exercées au sein de l’Union européenne, aucune «discrimination» n’était possible. Or, si le Royaume-Uni décide de quitter l’Union, toutes ces fonctions de régulation pourront être rapatriées, vraisemblablement à Francfort ou à Paris, mais plus vraisemblablement à Francfort étant donné l’hostilité au moins affichées de Paris à l’égard de la finance. HSBC a cependant déjà annoncé la relocalisation possible de 2000 à 3000 emplois à Paris, alors que Goldman Sachs avait menacé de quitter le pays.

⁸ Sans compter ceux, nombreux dans le cas des banquiers d’affaires, qui en dépendent.

⁹ Le cadre de surveillance de l’Eurosystème, 5 juillet 2011, décrivant le rôle du SEBC limité à la BCE et aux banques centrales des États membres ayant adopté l’euro comme monnaie commune dans la surveillance des « systèmes de paiement (y compris les instruments de paiement), de compensation (y compris les contreparties centrales) et de règlement (des titres) », selon le point 1 du cadre de surveillance.

Section 2 – Révision éventuelle du système juridique interne du Royaume-Uni pendant la période de transition et après le "divorce"

§1 – « Brexit » comme « Brexin » ont un coût politique et symbolique pour l'Union européenne et le Royaume-Uni

a) La victoire du « remain » suppose la mise en oeuvre d'un accord politiquement coûteux

La comparaison des demandes initiales formulées par David Cameron et les résultats qu'il a obtenus dans l'accord du 19 février 2016 permet de répondre clairement que le Royaume n'a pas obtenu le « statut spécial » réclamé par l'intéressé. Cet accord, qui procède pour l'essentiel à des rappels utiles, contribue ainsi davantage à renforcer le statut particulier du Royaume-Uni qu'à en créer un nouveau. Cependant, au-delà des nombreux rappels sans valeur juridique (dans un strict but communicationnel à l'attention des eurosceptiques) il comporte quelques points substantiels dont la mise en oeuvre appelle à la vigilance, et dont la nature rend douteuse la perspective d'un approfondissement unique pour tous dans une Union aux ambitions éclatées :

(i) sur l'immigration : clause de sauvegarde de quatre ans sur certaines aides sociales pour les nouveaux migrants, indexation des allocations familiales sur le niveau de vie du pays où vivent les enfants (une possibilité de dérogation qui sera inscrite dans les règlements européens, ce qui fait qu'il n'y a pas issu de statut dérogatoire pour le Royaume-Uni) ;

(ii) sur la souveraineté : dispense d'aller vers une « *Union toujours plus étroite* » (on peut s'interroger sur le caractère contraignant de la stipulation et il faudra de toute façon attendre la prochaine révision du traité) ; octroi d'un « carton rouge » permettant à un groupe de parlements nations d'opposer un veto à toute législation européenne contraire au principe de subsidiarité (unique motif possible) sous condition d'une alliance de 55% des votes alloués aux parlements nationaux, ce qui le rend difficilement actionnable en pratique ;

(iii) sur la gouvernance économique : peu de changements en droit, il s'agit en pratique davantage de communication. Londres n'a pas obtenu de droit de veto sur les décisions prises par la zone euro, ni la reconnaissance de l'existence d'une Union multidevises. L'accord maintient qu'« afin d'atteindre l'objectif des traités consistant à établir une UEM dont la monnaie est l'euro, il est nécessaire d'approfondir cette union », et que, hors les États exemptés de l'euro (UK et DK), qui ne participent donc pas à son approfondissement mais doivent le faciliter, les autres (PL CZ HU RO BG SE) « sont tenus, en vertu des traités, de progresser en vue de remplir les conditions nécessaires à l'adoption de la monnaie unique ». Cameron a néanmoins obtenu l'assurance que les pays de la Zone euro ne discrimineront pas le Royaume-Uni de sa différence monétaire. Enfin, toute dépense britannique pour couvrir un défaut de la Zone sera remboursée. Sur la City, des clauses d'exclusion de l'industrie financière britannique de la réglementation européenne monétaire ;

(iv) sur la compétitivité : Bruxelles s'accorde pour « améliorer la compétitivité » et prendre « des mesures concrètes » pour avancer.

L'accord comporte donc quelques innovations substantielles. Politiquement, il témoigne de la possibilité de transiger avec certains principes fondamentaux de l'Union comme la libre circulation des personnes ou l'approfondissement, en les « aménageant sans y revenir ». En d'autres termes, il constitue un point de blocage politique.

b) La victoire du « leave » suppose la recherche d'un accord de retrait *symboliquement coûteux*

À plus forte raison, la négociation diplomatique d'un « accord de retrait » même « bon » dans les deux ans suivant une victoire du « out », serait symboliquement coûteuse pour l'Union actuelle, mais si elle se « débarrasse » du Royaume-Uni. En effet, même si ce départ peut être interprété comme en cohérence avec l'unité d'une Union dans laquelle ne peut subsister un corps trop indépendant, l'effet de signal envoyé serait clairement négatif du point de vue de l'histoire : après 60 ans d'effet-clicquet et de construction européenne par élargissements successifs (avec le soutien britannique), le « *Brexit* » mettrait symboliquement fin à la crédibilité d'un système fondé sur l'irréversibilité de sa construction, donc à sa sécurité : commencerait alors l'histoire d'une « déconstruction européenne », dont les effets économique ne pourront pas être compensés par un bon accord de retrait.

§2 – Le « Brexit » est néanmoins susceptible d'avoir un coût plus élevé en raison de ses conséquences dans certains domaines sectoriels devenus capitaux

a) Un « Brexit » pourrait apparemment être jugé préférable à un « Brexin » sous un angle général

Le débat relatif à l'« *ever closer Union* » est objectivement mineur, mais comme nous l'avons dit symboliquement très significatif car il renvoie à celui de la « cohérence » de l'Union. Le Conseil européen a déjà tenté d'exprimer sa bonne volonté à l'égard du Royaume-Uni en déclarant, en juin 2014, que le concept politique d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » (avant dernier alinéa du Préambule et article 1er, deuxième alinéa du TUE, ainsi que le premier alinéa du Préambule du TFUE) ne doit pas être interprété comme une disposition juridiquement stricte, et qu'il permet différentes « voies » (et non « vitesses ») pour l'intégration. Cependant, la réticence britannique a pour conséquence d'empêcher l'Union d'accomplir sa vocation. Son départ serait donc apparemment préférable à son maintien.

b) Cependant, ses conséquences politiques pourraient s'avérer désastreuses dans certains domaines essentiels

Un « *Brexit* » aurait surtout des répercussions dans les politiques sectorielles où la coopération européenne est devenue essentielle :

- **Immigration** : une remise en cause possible des accords bilatéraux du Touquet de 2003 qui permettent aux Britanniques de contrôler leurs frontières depuis le territoire français constituerait une brèche dans la coopération européenne ;

- **Justice** : le mandat d'arrêt européen est plus que jamais nécessaire à la lutte contre le terrorisme;

- **Défense et Paix** : la politique européenne de sécurité et de défense est l'une de celles qui fonctionnent aujourd'hui le mieux, sous l'impulsion française et britannique ; un retrait britannique aurait pour conséquence une montée en puissance de l'OTAN en Europe, sous hégémonie britannique et aux dépens de la France, et d'éventuelles tensions avec l'UE (Sir Brian Crowe). Cette situation est susceptible de compromettre les immenses progrès réalisés, actuels et futurs : une Force expéditionnaire commune interarmées est aujourd'hui mise en place et un général français sera nommé commandant adjoint de la 1st (UK) Division dans le nord de l'Angleterre. Enfin, la coopération sur les futurs drones de combat FCAS se poursuit, impliquant les industriels du secteur. Autre sujet d'intérêt commun, la lutte contre Daech. Les deux pays sont militairement engagés dans les frappes en Irak et en Syrie. Au lendemain des attentats de novembre, c'est Londres qui a le plus rapidement et fortement réagi à la demande d'assistance française. La France et le Royaume-Uni suivent également de très près l'évolution de la situation en Libye. De plus, un accord franco-britannique sur des drones de combat a été trouvé. Les deux pays se sont engagés à mettre 2 milliards d'euros sur la table pour créer un futur drone de combat furtif et sans pilote. Une décision qui atteste de l'excellente coopération militaire franco-britannique, renforcée par les traités militaires de Lancaster House de 2010, et qui devrait se poursuivre au cours des prochaines années, si le « *Brexit* » ne les compromet pas.

- **Sécurité** : le directeur de l'agence Europol a déclaré qu'un « *Brexit* » aurait pour conséquence de déstabiliser le cadre de la coopération internationale des polices et du partage de renseignement, donc des risques de dommages en matière de sécurité (Rob Wainwright), étant entendu que l'UE est à l'origine d'une partie importante de la sécurité actuelle. La France et le Royaume-Uni partagent en effet une culture stratégique commune. Ainsi, le directeur de la DGSE Bernard Bajolet confiait récemment aux parlementaires qu'« il ne voyait pas comment la relation avec les Britanniques pourrait être meilleure ».

Un « *Brexit* » compromettrait fortement la crédibilité de l'UE en matière de politique étrangère et de sécurité. À plus forte raison s'il crée un risque de précédent avec d'éventuels référendums en Suède, au Danemark voire aux Pays-Bas : il est possible que menaçant de le faire, ces pays réclament le statut de « membre associé de l'Union » refusé au Royaume-Uni pendant les négociations, et que la France et l'Allemagne serait sommées d'accepter une fois mises devant le fait accompli d'un Brexit inévitable, ce qui contribuerait au renforcement du caractère variable de la géométrie de l'Union avec un « coeur plus profondément intégré » perdant et un groupe périphérique gagnant.

Un « Brexit » doit donc être évité autant que possible, autant pour d'évidentes raisons économiques et financières que du point de vue des autres politiques sectorielles pour lesquelles la coopération est aujourd'hui essentielle, à savoir la défense, la sécurité, et la justice. Or l'existence d'une voie de retrait dans les traités nous invite à considérer très sérieusement ce risque, et à chercher à l'éviter par tous les moyens.

Chapitre 3 – La possibilité de révocation sous le principe du “Commonwealth actuel”?

Il faut conserver en mémoire que le Royaume-Uni est un État insulaire centré sur l'île de Grande-Bretagne, qui inclut l'Angleterre, l'Écosse et le Pays-de-Galles. Ainsi, la géographie incita l'Angleterre, puis le Royaume-Uni à mettre l'accent sur les affaires commerciales et maritimes. C'est dans ce contexte que le Royaume-Uni se tailla le plus grand domaine colonial au monde: l'Empire britannique. Par la suite, succédant à ce dernier, le Commonwealth restait, avec l'alliance américaine dans le cadre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), un des piliers de la politique étrangère britannique, parfois au dépend des affaires continentales, de la construction européenne.

C'est une large question. D'abord, le Commonwealth (de son nom complet Commonwealth of Nations) est une organisation internationale de type intergouvernementale qui réunit la plupart des anciens territoires issus de l'Empire britannique (et même plus: le Mozambique et le Ruanda). Son objectif est de maintenir et renforcer les relations privilégiées et la solidarité entre les membres de l'organisation, unis par le principe moral de l'allégeance à la Couronne britannique, le souverain britannique étant également le Chef du Commonwealth. L'actuel Commonwealth voit le jour en 1949.

Il est intéressant de montrer l'évolution du Commonwealth de 1867 à 1953. En 1867, le Canada devient le premier « Dominion » de l'Empire britannique. Le Dominion du Canada est alors un État autonome et semi-indépendant au sein de l'Empire britannique jouissant un « gouvernement responsable » (dans les critères de l'époque, cela signifie un gouvernement composé de Blancs) et conservant le souverain du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande comme Roi du Canada. Plus tard, au fur et à mesure que les conférences impériales se succédèrent, le nombre de Dominions « dits blancs » augmenta ainsi que leur souveraineté. Jusqu'en 1947, on peut compter entre cinq et six Dominions « blancs »: le Canada (depuis 1867), l'Australie (depuis 1901), la Nouvelle-Zélande (depuis 1907), Terre-Neuve (de 1907 à 1934 – administration britannique directe), l'Afrique du Sud (depuis 1910) et l'Irlande (de 1922 à 1949 – république). Reflétant cette évolution, l'Empire britannique laissa progressivement la place au Commonwealth britannique (de son nom complet British Commonwealth of Nations) à la suite du Traité anglo-irlandais de 1921. En effet, la Déclaration de Balfour lors de la Conférence impériale de 1926, puis le Statut de Westminster de 1931 formalisèrent l'autonomie et la souveraineté des Dominions, qui restent unis par l'allégeance à la Couronne britannique et sont librement associés en tant qu'État membre du

Commonwealth britannique. Un an plus tard, en 1932, le Royaume-Uni et les Dominions britanniques conclurent les Accords d'Ottawa qui instaurèrent un système dit de « Préférence impériale » dans le but de mettre en place une zone de libre-échange entre les États membres du Commonwealth britannique.

En 1945, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, sans en avoir encore conscience, le Royaume-Uni était devenu trop faible pour maintenir l'intégrité de son immense domaine colonial, déléguant toujours plus de souveraineté aux Dominions britanniques. C'est dans ce contexte que débuta le processus de décolonisation : d'abord dans les Indes. Dès 1947, le Raj britannique (Empire britannique des Indes) fut démantelé. Étant devenus indépendants dans le cadre du Commonwealth britannique, le Pakistan et l'Inde devinrent les premiers dominions « non-blancs » en conservant le souverain britannique comme Roi du Pakistan et d'Inde. Dès 1949, à l'occasion de la Déclaration de Londres confirmant la liberté et l'égalité entre les États membres, le Commonwealth britannique devint simplement le Commonwealth pour indiquer son changement de nature, suite aux récentes évolutions dues à la décolonisation. Jusqu'alors, l'unique critère d'adhésion, automatique, au défunt Commonwealth britannique était le statut de Dominion, comme le montre le retrait de l'Irlande suite à la proclamation de la République en 1949. L'année suivante, en 1950, pour permettre à l'Inde de rester membre de l'actuel Commonwealth après la proclamation de la République d'Inde, l'organisation s'ouvrit à d'autres régimes que celui de Dominion tout en maintenant le principe moral de l'allégeance commune à la Couronne britannique. Dès lors, devenu obsolète, le statut de Dominion britannique fut abrogé en 1953 et remplacé par le statut de facto de « Royaume du Commonwealth ». Suite à cette évolution, il est évident que des relations privilégiées furent maintenues malgré l'abrogation du statut de Dominion.

Ce rétrospectif historique nous conduit à quelques exemples très concrets de l'influence du Commonwealth, et plus spécifiquement des Royaumes du Commonwealth, sur la vie politique britannique. Premièrement, malgré le contexte postcolonial, les liens culturels, politiques, dynastiques et même constitutionnels entre le Royaume-Uni et les « Royaumes du Commonwealth » furent maintenus. Dans le cas des anciens dominions « dits blancs », le caractère évolutif de l'accession à la souveraineté n'entraîna que tardivement une indépendance totale. Voici quelques événements en découlant : En 1962, l'opposition du Canada et de la Nouvelle-Zélande à la demande d'adhésion britannique aux Communautés européennes ; En 1977, l'adoption tardive par le Parlement néo-zélandais d'une loi instaurant la citoyenneté néo-zélandaise en remplacement du statut de « sujets britanniques » ; Vers 1985, le rapatriement depuis Londres des Constitutions canadienne, australienne et néo-zélandaise. Jusqu'alors, le Parlement britannique étant resté compétent pour consentir ou non aux modifications des Constitutions susdites, compétence résiduelle de l'ancien statut de « Dominion britannique ».

Section 1 – Que se passerait-il en cas d'échec des négociations («NO DEAL»): Quels avantages, Quels risques?

Le principal avantage affiché de cette situation extrême, notamment par la frange la plus anti-européenne des décideurs et de l'opinion, consisterait à donner aux acteurs, de part et d'autre de la Manche, l'occasion de « retrouver leur liberté ».

Mais cette posture, dictée par des considérations essentiellement idéologiques, présente de nombreux inconvénients, que n'ont pas manqué de mettre en évidence les milieux d'affaires, tant au Royaume-Uni que sur le continent. Une rupture sans accord équivaldrait à un saut dans le vide, une situation que les médias britanniques décrivent comme le « syndrome de la falaise » (« cliff edge »).

Parmi ces inconvénients, on peut évoquer par exemple, sans que cette liste soit exhaustive :

- ▶ Le prix à payer pour cet affranchissement des « contraintes » européennes serait celui d'une incertitude économique et juridique durable, très préjudiciable au climat des affaires.
- ▶ L'apprentissage des nouvelles règles du marché ne se fera pas sans un risque de multiplication des conflits commerciaux, ce qui nécessitera de renforcer les ressources nécessaires pour assurer les fonctions d'arbitrage.
- ▶ La remise en question éventuelle, par le Royaume-Uni, de normes européennes existantes, des mécanismes de reconnaissance mutuelle des qualifications, des principes de libre circulation des biens et de la main d'oeuvre et de bien d'autres règles et usages en vigueur au sein du Marché unique, ouvrirait une « boîte de Pandore », dont on peut craindre les effets dévastateurs, une fois ces souhaits transcrits en contraintes administratives.
- ▶ Le retrait du Royaume-Uni de l'UE fait planer une série de menaces sur une série d'accords internationaux dont il est signataire, ainsi que sur des grands chantiers à la réalisation desquels il est associé (ex. défense, énergie...).
- ▶ Ce retrait peut affecter la finance européenne, voire mondiale, dans la mesure où il amputera l'expertise aujourd'hui disponible au sein de l'UE, celle-ci étant redéployée sur d'autres marchés, notamment en Asie.
- ▶ Des interrogations peuvent aussi légitimement se poser, s'agissant de la protection des données, de la sécurité des transactions et de la cyber-sécurité, alors que ces aspects revêtent aujourd'hui un caractère stratégique de tout premier plan.
- ▶ S'agissant d'énergie, le RU devra, avant la fin 2020, avoir mis en oeuvre un régime de sauvegarde offrant un niveau de sûreté équivalent à celui d'Euratom. Après cette date, il devra rembourser à l'Union les équipements appartenant à Euratom présents sur son sol.¹⁰

¹⁰ Même si ce risque ne peut être totalement écarté, en cas de crise sérieuse entre les deux parties ou de modification du paysage électoral britannique, on peut raisonnablement compter sur le réalisme et le pragmatisme des opérateurs économiques concernés pour prédire une transition plus raisonnée permettant au

§1 – La problématique de l’investissement local : attentisme, adaptation ou repli ?

a) Des facteurs d’attractivité qui conservent une certaine actualité

► L’effet cumulatif des investissements étrangers :

Un terrain favorable aux investisseurs constitue ipso facto un signal fort permettant d’attirer des fonds supplémentaires :

□ Le Royaume-Uni, avec 1. 144 projets (+7 % par rapport à 2015), conserve la 1^{ère} place en termes d’attractivité en Europe... mais commence à subir un « effet Brexit » et une inflexion de sa croissance.

□ Londres occupant une position de leader à l’échelle mondiale dans le secteur des services financiers, les investisseurs établis ou potentiels peuvent trouver sur place toute l’ingénierie adéquate pour finaliser leurs projets.

► Un formalisme administratif relativement allégé :

L’un des principaux atouts du Royaume-Uni est la vitesse des procédures : 13 jours seulement sont nécessaires pour mettre en place une entreprise au Royaume-Uni, par rapport à la moyenne européenne qui est de 32 jours, ce qui situe le pays à la première place en Europe et la sixième place dans le monde. Une fois qu’elles sont établies dans le pays, les sociétés étrangères sont traitées exactement comme les sociétés britanniques. Au sein de l’UE, le gouvernement britannique est un ardent défenseur des droits de toutes les sociétés inscrites au registre des sociétés britanniques, quelle que soit leur nationalité ou celle de leur propriétaire.

► Un tissu caractérisé par de nombreuses ETI :

Celles-ci constituent autant de pôles locaux d’agrégation économique, ce qui permet d’irriguer des territoires qui avaient pu être fragilisés par les effets des politiques publiques antérieures. C’est également un facteur de différenciation par rapport à la France : selon une étude réalisée par HSBC, « on compte, en France, 5.600 entreprises de taille intermédiaire. Au Royaume-Uni, il y en a 9.000. Quasiment le double. Et en Allemagne, 15.000. Trois fois plus. Si on raisonne en nombre d’ETI par habitant, on observe que, parmi les 14 pays étudiés, la France arrive en avant-dernière position... devant l’Arabie Saoudite ! »¹¹

► Des capacités industrielles qui restent d’un niveau significatif :

Alors que ce secteur est resté relativement sinistré jusqu’en 2011, il serait prématuré « d’enterrer l’industrie britannique ». Celle-ci représente en effet 10% de la valeur ajoutée globale de l’économie britannique, et plus de 14%, en tenant compte de l’exploitation

continent européen de conserver une certaine cohérence et de résister, grâce à une convergence de vues sur l’essentiel, aux coups de boutoir de la concurrence mondiale.

¹¹ Axel de Tarlé – Editorial économique – Europe1 (22.02.18) : <http://www.europe1.fr/emissions/axel-de-tarle-vous-parle-economie/la-france-nest-plus-que-le-4e-partenaire-commercial-de-lallemagne-pourquoi-quelles-consequences-3581321>

d'hydrocarbures extraits en mer du Nord. L'industrie manufacturière assure également plus des deux-tiers des dépenses britanniques en R&D.

► Une diversité territoriale, qui peut offrir de nouveaux avantages :

Dans la mesure où les « Nations » qui composent le territoire britannique (Ecosse, Pays-de-Galles et Irlande du Nord) bénéficient d'un régime d'autonomie très avancé et que les voix des parlementaires qui les représentent sont indispensables au maintien d'une majorité politique globale, on observe que le gouvernement de Londres veille à accorder à ces territoires des programmes de subvention généreux (« City Deals »), offrant ainsi de nouvelles opportunités aux entreprises implantées sur place. Il est vrai qu'un Brexit dur pourrait coûter à l'Ecosse plus de 8% de son PIB !¹²

b) D'indéniables facteurs de fragilité

La stratégie adoptée par les pouvoirs publics britanniques a eu des effets spectaculaires, mais la médaille a son revers et les milieux d'affaires, face à la situation politique confuse créée par le Brexit, peuvent remettre en cause certains acquis et conduire des investisseurs à modifier leurs plans (ou à solliciter des accords de compensation aux éventuels surcoûts engendrés par la sortie du pays de l'UE). D'ailleurs, 62 % des groupes et 45 % des entreprises étrangères qui sont implantés en France prévoient de revoir leur stratégie d'implantation au Royaume-Uni au profit d'un autre pays européen. Bien que l'Allemagne soit considérée comme le principal bénéficiaire européen du Brexit (46 %), l'écart avec la France (41 %) se réduit fortement par rapport à 2016.

► Une dépendance accrue de certains secteurs à des décisions prises hors du Royaume-Uni :

Plusieurs secteurs économiques, célèbres par leurs fleurons de taille mondiale, sont en fait contrôlés par des capitaux d'origine étrangère : automobile, pharmacie, aéronautique, (Dans le cas particulier de l'automobile, ces acteurs internationaux réalisent plus de 80% de la valeur ajoutée et contribuent à 88% des dépenses en R&D du secteur.) Ce sont également eux qui pilotent la plupart des pôles d'excellence qui ont vu le jour dans les régions sinistrées.¹³

► Parmi les aspects susceptibles de freiner les investisseurs, on citera aussi **la qualité**, jugée souvent insuffisante, de certaines infrastructures publiques et, bien entendu, le fait de ne plus

¹² Ces atouts trouvent leur illustration dans la présence de nombreux citoyens européens au Royaume-Uni, et à Londres, spécifiquement. On compte en effet, dans cette métropole mondiale, **770.000 ressortissants européens**, qui contribuent pour plus de 26 MME à la valeur ajoutée des biens et des services produits sur cette zone et acquittent des impôts directs à hauteur d'environ 7 MME par an.

¹³ Le cas spécifique des investissements d'origine chinoise est d'ailleurs symptomatique des limites de telles orientations : à l'époque du remodelage des Docks de Londres, en vue de bâtir le très célèbre Canary Wharf, des fonds chinois avaient déjà été massivement mobilisés, ce qui avait suscité de nombreuses critiques et interrogations. Aujourd'hui le Royaume-Uni est le pays qui reçoit le plus d'investissements chinois en Europe (23 MME en 2016) et il est devenu le deuxième partenaire commercial de la Chine en Europe (62 MME). Cet état de chose – et la dépendance qu'il induit – interpelle aujourd'hui le monde politique, comme c'est d'ailleurs également le cas en Allemagne ou en France.

pouvoir tirer parti d'outils ou de financements européens (Fonds structurels (ESI), FEAGA, Horizon 2020, PEACE, etc.).

§2 – Perception et anticipation du Brexit dans d'autres pays européens Belgique, Irlande:

a) Belgique

- Le RU est le 4^o marché de la Belgique (6 MM€) et son 5^o fournisseur (3,6 MM€) - C'est un marché largement excédentaire pour la Belgique (importations : 17,4 MM€).

- C'est essentiellement la Flandre qui est concernée puisqu'elle assure 88% du commerce Belgique/RU (41 MM€ en 2016).

- La faiblesse relative de la livre sterling rend les produits britanniques moins chers, alors que le RU va encore continuer à avoir accès au Marché intérieur.

- Le nombre de déclarations d'importation augmentera de 14% et le nombre de déclarations d'exportation de 47%. (Douanes belges).

- Les activités portuaires (à Zeebrugge notamment) sont aussi concernées (trafic trans-Manche estimé à 1,7 MM€/an).

Les deux secteurs les plus exposés (tant à l'export qu'à l'import) sont la construction automobile et la production pharmaceutique.

- L'industrie automobile représente 26,1% de l'ensemble des exportations belges (8,3 MM€).

- Les produits pharmaceutiques représentent 20,5% des exportations belges vers le RU (6,5 MM€). Toutefois, ce secteur est moins sensible à l'aspect prix.

* Des baisses sont aussi prévues dans les secteurs de l'alimentation et de la pêche.

Un Brexit High Level Group (HLG) a été créé, dès juin 2016, à l'initiative du Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Economie¹⁴.

b) Le cas spécifique de l'Irlande

Bien involontairement, l'Irlande est devenue une « pomme de discorde » entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, dans la mesure où le Nord et le Sud ont choisi un destin différent, et alors que les relations économiques et commerciales entre ces deux parties de l'île, ainsi qu'avec le Royaume-Uni lui-même, sont extrêmement imbriquées les unes dans les autres. Or, ce débat concerne également toutes les entreprises qui entretiennent des relations d'affaires avec ces deux pays.

Sur le plan politique, le ministre britannique des affaires étrangères, Boris Johnson, affirme qu'il est « erroné de penser que la mission du gouvernement est d'éviter le retour d'une

¹⁴ Brexit: Flemish interests and priorities – Vision statement for the negotiations (octobre 2017).

frontière » entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord. Il s'agit « d'éviter qu'elle ne devienne trop dure ». Il estime par ailleurs que l'ampleur des contrôles qu'exigeront les Européens est surestimée et que, même dans le pire des cas, « 95 % des produits pourront passer la frontière sans contrôle ». La Première ministre, Theresa May, estime, elle, que les dispositions de l'accord de retrait concernant les frontières avec l'Irlande du Nord « menacent la Constitution ». La presse britannique s'est focalisée sur une proposition : que l'Irlande du Nord adopte certaines règles du marché unique et de l'union douanière pour éviter le rétablissement d'une frontière sur l'île. Une option acceptée en décembre, mais rejetée en bloc fin février par Theresa May. On retrouve dans le projet la création d'un comité mixte chargé de la mise en oeuvre de l'accord de retrait et de la transition. Ce comité pourrait régler les éventuels différends entre Londres et Bruxelles sur l'application de l'accord de retrait, mais pour la Commission européenne, le juge de paix reste la Cour de justice de l'UE.

« Certes, le Brexit ménage des opportunités (ex. services financiers), mais il apporte énormément de désavantages. Le bilan n'est pas positif et le fait que le RU quitte l'UE n'apporte aucun réel avantage à l'Irlande. » Danny Mc Coy – PDG d'IBEC (patronat irlandais).

* 30 millions de véhicules franchissent, chaque année, les 275 points d'accès aménagés le long des 500 km de la frontière intra-irlandaise.

* Chaque heure de retard imputable au traitement des formalités douanières induit 5% de pertes.

* La technologie ne suffira pas à régler les problèmes car il faut bien des points de contrôle [physiques].

* Le secteur agro-industriel sera particulièrement touché (la moitié de la production de viande bovine, un secteur qui emploie 200.000 salariés, est expédiée au RU ; idem pour le « cheddar », dont 60% de la production est vendue au RU, ou le bois, écoulé au RU à plus de 70%).

* Les chaînes logistiques et de fabrication des deux pays sont étroitement imbriquées dans plusieurs secteurs industriels (équipements et produits à usage médical, chimie organique, composants pour la parfumerie, ...).

* Des secteurs tels que le tourisme, le transport, les télécommunications et l'audiovisuel s'attendent à de fortes turbulences.

* L'Irlande est dépendante à 85% du RU en ce qui concerne la couverture de ses besoins énergétiques.

L'IBEC a édité un guide très complet¹⁵ consacré aux impacts sectoriels du Brexit, où il propose un certain nombre de préconisations opérationnelles (« No regret actions ») en vue de gérer la transition dans les meilleures conditions.

¹⁵ "Brexit : A Guide for your business – Understanding and navigating uncertainty" (31.03.17)

Section 2 – Remarques sur l'affaire Wightman

L'arrêt du 10 décembre 2018 investit la Cour de justice comme un acteur politique. Invitée à se prononcer sur la révocabilité unilatérale du droit de retrait, la Cour de justice aurait pu considérer la question préjudicielle comme irrecevable sans qu'on ne puisse trouver à redire, sur le terrain du droit tout du moins. Elle choisit néanmoins de considérer la question comme recevable et se donne ainsi l'opportunité d'intervenir dans le débat politique. L'ambition est d'ailleurs ouvertement affichée au point 29 de l'arrêt, lorsque la Cour considère la question pertinente afin d'éclairer les parlementaires lors de la ratification de l'accord de retrait. Déjà considérée comme un juge constitutionnel depuis l'arrêt *Les Verts*, la Cour de justice est devenue, avec l'arrêt du 10 décembre 2018, un acteur politique assumé de l'Union européenne.

Le gouvernement britannique semble faire peu de cas de la décision de la Cour de justice. Il a réagi de manière cinglante en affirmant que quitter l'Union européenne, signifiait aussi s'affranchir de la juridiction de la Cour de justice. Malgré toutes les réticences du gouvernement britannique, la décision rendue par la Cour de justice relance le débat autour d'un nouveau référendum sur le retrait du Royaume-Uni. Au regard de la pétition lancée par le journal *The Independent* au mois de juin 2018, jusqu'à la manifestation massive des partisans d'un *Final Say* sur l'accord final du *Brexit* au mois d'octobre 2018 (*Brexit March for a Final Say* réunissant plus de 500 000 participants selon les organisateurs) certains relancent l'idée d'une nouvelle consultation populaire. A la lumière de ces éléments contextuels, l'arrêt rendu par la Cour de justice ne peut être appréhendé par le seul prisme juridique. Il constitue une prise de position politique, l'aménagement par le droit, de la possibilité d'un autre chemin.

Le recours juridictionnel est, pour les partisans du « remain », une voie de contestation privilégiée du Brexit. Le droit devient l'autre terrain des revendications partisans. C'est ainsi que treize citoyens britanniques résidants dans d'autres Etats membres que le Royaume-Uni ont introduit, le 21 juillet 2017, un recours en annulation contre la décision du Conseil autorisant l'ouverture des négociations en vue de la conclusion de l'accord de retrait avec le Royaume-Uni. Déboutés de leur demande en raison de son irrecevabilité, les requérants ont néanmoins formé un pourvoi devant la Cour de justice.¹⁶ L'affaire est, au moment de l'écriture de ces lignes, toujours pendante. Quoiqu'il faille s'attendre à ce que la Cour de justice confirme la position retenue par le Tribunal, l'introduction de ce recours montre à quel point, une contestation, en apparence anodine, de la légalité d'une décision du Conseil, peut en réalité semer le trouble au sein d'un processus hautement politique. Dans cette hypothèse néanmoins, le juge de l'Union européenne se trouve impliqué dans le jeu politique bien malgré lui. Saisi d'un recours en annulation à l'encontre d'une décision du Conseil, le

[https://www.ibec.ie/IBEC/Press/PressPublicationsdoclib3.nsf/vPages/Newsroom~ibec-welcomes-draft-eu-guidelines-for-brexit-31-03-2017/\\$file/Brexit+Toolkit.pdf](https://www.ibec.ie/IBEC/Press/PressPublicationsdoclib3.nsf/vPages/Newsroom~ibec-welcomes-draft-eu-guidelines-for-brexit-31-03-2017/$file/Brexit+Toolkit.pdf)

¹⁶ Le pourvoi est enregistré sous le numéro d'affaire C-755/18 P.

Tribunal est tenu de statuer. Lui reprocher d'adopter en cette hypothèse une posture politique reviendrait à promouvoir le déni de justice. Il faut au contraire souligner le régime de recevabilité élargi des questions préjudicielles lorsqu'on le compare à l'appréciation, toujours restrictive, des conditions de recevabilité des recours en annulation intentés par les particuliers. En d'autres termes, pour l'expression de revendications à caractère politique, on conseillera davantage aux parties de passer par l'entremise de la procédure préjudicielle plutôt que par les voies contentieuses de l'Union européenne.

Lorsque les demandes sont accueillies, les requérants ne pourront cependant se prévaloir que d'une décision de justice. S'ils peuvent obtenir gain de cause sur le terrain du droit, le *Brexit* est, et demeure, une question qui relève de la décision politique. Le droit ne peut pas tout. Dans ce domaine plus que dans les autres, la Cour de justice ne peut qu'inspirer une conduite mais ne saurait imposer la marche à suivre. Les partisans du « remain » nous apparaissent comme des résistants au coeur romantique, voués à gagner sans régner.

§1 – Dans un contexte politique sensible, elle déduit de cet article la possible révocation unilatérale

a) La recevabilité de la question préjudicielle

Dès l'examen de la recevabilité de la question préjudicielle, le gouvernement britannique a contesté le caractère éminemment politique de la question soumise à la Cour de justice, considérant qu'il s'agissait d'une demande d'avis détournée. Il évoquait à cette fin le caractère hypothétique de la demande préjudicielle compte tenu du fait que le Royaume-Uni n'a pas pour ambition de révoquer sa notification de retrait. Le gouvernement britannique estimait de surcroît que ce caractère hypothétique se doublait d'une dimension « académique », ce qui ne laisse guère de doute au regard de la littérature foisonnante sur le sujet. La Cour estime néanmoins que le recours préjudiciel est recevable au regard des incidences pratiques de la question soulevée. Puisque certains requérants sont membres du Parlement britannique (en l'occurrence Joanna Cherry, ainsi que Chris Leslie et Tom Brake intervenants dans l'affaire au principal) 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* ». Une question préjudicielle peut donc trouver le fondement de sa recevabilité dans sa fonction de conseil auprès des parlementaires nationaux. Il ne s'agit pas seulement d'éclairer la juridiction de renvoi, mais encore les parties au litige.

Cette motivation peine néanmoins à emporter l'adhésion. Elle révèle plutôt un motif politique à demi assumé. Tout en restant dans le cadre de la procédure préjudicielle, la Cour de justice propose d'éclairer les parlementaires nationaux dans leur choix, dès lors qu'est en jeu le droit de l'Union européenne. Espère-t-elle ainsi que son interprétation guidera les débats à la chambre des communes lors de la ratification de l'accord de retrait ? La question mérite à tout le moins d'être posée. La demande préjudicielle avait par ailleurs été soumise à la procédure préjudicielle accélérée, en l'espèce d'une célérité inédite, puisque le recours a été introduit le 21 septembre pour un arrêt rendu le 10 décembre, soit en moins de trois mois. Ces délais sont

voisins de ceux propres à la procédure préjudicielle d'urgence dont la durée n'excède pas une soixantaine de jours en moyenne. Cette rapidité d'exécution révèle le mobile éminemment politique de la décision. Le traitement de l'affaire par l'assemblée plénière de la Cour est en outre peu fréquent dans le cadre de la procédure préjudicielle. On ajoutera que, au regard du caractère urgent de la situation, le recours à la procédure d'avis prévu à l'article 218, paragraphe 11, TFUE était difficilement envisageable. Dans une telle situation, et compte tenu du caractère délicat des enjeux soumis à son appréciation, le recours à la formation plénière permit à la Cour de justice d'asoir la légitimité de la décision rendue. Si la recevabilité de la question préjudicielle a été largement considérée, celle-ci l'a été par l'ensemble des juges de la Cour de justice.¹⁷ Quoiqu'elle puisse être contestée, l'appréciation retenue par la Cour de justice bénéficie du poids du nombre.

b) La motivation de l'arrêt préjudiciel

L'aspect substantiel de la décision revêt les attraits d'une décision d'envergure. Sont à ce titre mobilisés des arrêts majeurs tels que *Les Verts*, *Achmea*, *Pringle* ou encore l'avis 2/13, pour évoquer la nature spécifique du droit de l'Union et la nature constitutionnelle des traités. La Cour se livre à une interprétation constructive de l'article 50 TUE, considérant qu'en l'absence de dispositions expresses sur les conditions de révocation de la notification de l'intention de retrait, celle-ci « *peut être décidée unilatéralement conformément aux règles constitutionnelles de l'Etat membre concerné* ». La Cour double celle-ci d'une interprétation systémique, en se référant à d'autres dispositions du TUE, notamment l'article 1er qui vise à créer une « Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ». Elle invoque aussi l'article 2 TUE, relatif aux valeurs de l'Union européenne, pour en inférer le principe selon lequel « si un Etat ne peut être contraint d'adhérer à l'Union contre sa volonté, il ne peut non plus être contraint de se retirer de l'Union contre sa volonté ». Cette phrase interroge. Bien que l'on puisse regretter la décision de sortie de l'Union européenne, celle-ci trouve son origine dans le référendum du 23 juin 2016. Le retrait de l'Union européenne ne se fait pas contre la volonté du Royaume-Uni, mais plutôt en accord avec celle majoritairement exprimée par sa population. La Cour ne mentionne pas le référendum dans sa motivation. Bien au contraire, lorsqu'elle consacre la possible révocabilité unilatérale de la notification de retrait, elle considère que celle-ci devrait se faire conformément aux règles constitutionnelles internes, selon un processus démocratique.

La volonté de retrait de l'Union européenne, exprimée de manière ponctuelle par un Etat membre, doit pouvoir être révisée tout au long de la période qui gouverne la procédure de retrait. Dit autrement, la décision de sortie de l'Union européenne est une décision d'une importance telle, que, lorsqu'elle est privilégiée, celle-ci doit pouvoir être révisée jusqu'à la date de sortie officielle de l'Union européenne. L'intention de retrait doit perdurer jusqu'au retrait effectif. L'objectif d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples commande la

¹⁷ Il convient néanmoins de préciser que les juges autrichien (Maria Berger), lituanien (Irmantas Jarukaitis) et letton (Egils Levits) n'ont pas siégé. Le juge rapporteur était Monsieur Carl Gustav Fernlund, nommé par le gouvernement suédois en octobre 2011. L'avocat général était Monsieur Manuel Campos Sánchez-Bordona, nommé en octobre 2015 par le gouvernement espagnol.

révocabilité de la notification de l'intention d'un Etat membre de quitter l'Union européenne. Cet objectif intégratif, quoique louable, ouvre cependant la voie à certaines dérives. Comme l'ont fait remarquer le Conseil et la Commission, reconnaître un droit de révocation unilatérale au profit de l'Etat membre lui donne un avantage dans la négociation de son retrait. Ils préconisaient de soumettre le droit de révocation à un vote à l'unanimité au sein du Conseil. Au regard des arguments présentés par le Conseil et la Commission, la motivation de la Cour de justice est résolument inclusive. Elle reprend le raisonnement de l'avocat général, qui avait considéré que « *(l)es intentions ne sont pas définitives et peuvent varier. Quiconque notifie son intention à un tiers peut créer chez celui-ci une attente, mais n'a pas d'obligation de maintenir celle-ci de façon irrévocable. Pour produire un tel effet, la communication de cette intention devra s'accompagner d'une référence explicite à ce caractère irrévocable* ».

La démarche privilégiée par la Cour de justice est originale, à mi-chemin entre le droit international et le droit constitutionnel. Si la motivation de l'arrêt se revendique de la Convention de Vienne sur le droit des traités, nous y percevons aussi certains éléments propres au droit constitutionnel fédéral. La Cour de justice met au centre des traités européens le consentement libre de chaque Etat membre aussi bien dans l'adhésion que dans le retrait.

Ce critère évoque celui de la libre convention dans la formation de l'Etat fédéral. Toutefois, la Cour n'emprunte pas complètement la voie fédérative puisqu'elle confirme le droit de retrait des Etats membres. Tel n'est pas le cas dans l'Etat fédéral qui proscrit le droit de sécession. A titre d'exemple, l'organisation d'un référendum visant à l'indépendance de la Bavière, en 2016, a été invalidée par la Cour constitutionnelle allemande au motif que les *Länder* ne sauraient se considérer en tant que « Herren des Grundgesetzes¹⁸ ».

La solution de la Cour de justice offre cependant un espoir aux partisans du « remain ». En liant le critère du libre consentement tant à l'adhésion qu'au retrait de l'Union européenne, elle invite à la préservation de l'Union. Le droit de retrait, prévu à l'article 50 TUE, existe donc bel et bien mais il doit être interprété à l'aune d'une Union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe. L'interprétation de cette disposition ne saurait contraindre au retrait d'un Etat membre. Sans emprunter la voie fédérative, la démarche privilégiée par la Cour de justice concourt néanmoins à l'unité de l'Union européenne.

§2 – Quelle que soit l'issue du referendum, une réorientation des traites ou un traite refondateur doivent etre envisages, éventuellement de manière radicale

a) Quand, sur quoi et comment agir ?

Les élections générales en France et en Allemagne en 2017 doivent être l'occasion pour ces deux États de réfléchir à réponse commune au Royaume-Uni et d'imposer un calendrier pour l'Europe

¹⁸ BVerfG, Beschluss, 16. déc. 2016, 2 BvR 349/16. La locution « Herren des Grundgesetzes » peut être traduit par « Maîtres de la Loi fondamentale ».

La France et l'Allemagne devraient formuler en la matière un programme commun d'approfondissement de l'intégration en se fixant une échéance. Avec ou sans le Royaume-Uni, il est impérieux de recréer les conditions de la confiance économique, et ce d'une manière plus radicale qu'avec les seuls leviers monétaire et budgétaire qui ont prouvé leurs limites : le débat institutionnel et idéologique sur le sens de l'Union, au-delà même de la question britannique, agit comme le révélateur d'une crise *fondamentale* non résolue, que les politiques superficielles de la monnaie et du budget ne sont donc pas en mesure d'éteindre malgré leur intensification illimitée : au contraire, à force de s'étendre, elles risquent d'attaquer en définitive un autre objet que celui qu'elles contemplaient *initialement* (définition même d'une bulle).

Dans ce contexte, les autorités allemandes et françaises en particulier doivent envisager de répondre de manière frontale à cette crise profonde : la croissance ne pourra se réinstaller de manière durable dans le cadre d'une Union frappée du soupçon de réversibilité et d'instabilité. Il s'agirait donc de suspendre le palliatif monétaire et budgétaire pour trouver une solution politique définitive sur le degré de radicalité de laquelle il convient néanmoins de s'interroger :

- Accepter la divergence d'une Europe à géométrie variable au centre de laquelle la France aura un rôle clef à jouer à partir de l'existant des traités est-il satisfaisant ?
- Faudrait-il plus radicalement refaire un traité ?

En agissant la première, la France pourrait être force de proposition autour de son allié le plus proche (l'Allemagne) pour recréer les conditions politiques d'une reprise de la confiance. Elle pourrait le faire soit (i) en revendiquant une « Union restreinte », plus résiliente, au sein de l'Union actuelle, dans un cadre plus clair et plus lisible de coopération renforcée, dans les domaines où il est possible d'avancer vite entre États membres convaincus, soit (ii) de manière plus radicale en dehors des traités avec un traité fondateur.

Les pistes d'une refondation des traités doivent être dégagées par référence à la voie britannique et réfléchir à un projet de « grande puissance » européenne

La crise sur l'ever closer union révèle la limite au-delà de laquelle le Royaume-Uni n'est pas prêt à s'engager : à savoir **l'approfondissement sur les sujets sociaux** (retraites, couverture sociale, salaire minimum) **et fiscaux** (zone de convergence possible). Il convient que l'Union ne se laisse pas dicter son agenda européen par le Royaume-Uni et réagisse à cette tentative d'écart par une intégration renforcée.¹⁹

¹⁹ Ce dernier point n'est pas aussi évident qu'il y paraît : un document publié en mars 2014 par le CEPS plaide en faveur de l'octroi de nouveaux pouvoirs au Parlement, malgré le fait que ces pouvoirs ne lui aient pas été conférés dans les traités et sans modifier ses derniers. Sont évoqués par exemple l'exercice d'un contrôle sur le Conseil européen, sur l'action de la Commission dans sa tâche de vérifier la mise en œuvre du droit de l'Union dans les États membres, et sur les questions concernant la zone euro qui relèvent de compétences des États membres en matière de politique budgétaire et économique (« Shifting EU Institutional Reform into High Gear: Report of the CEPS High Level Group »). Le groupe en question était présidé par Danuta Hübner, députée européenne.

b) La possibilité d'une refondation radicale et inverse à partir de la culture pour en renforcer la cohérence

Les traités européens éludent la question d'un socle culturel commun. Ils se bornent à appeler l'Union à respecter l'histoire, la culture, la diversité et les traditions des peuples d'Europe (Préambule et article 3, §3 du TUE) et à respecter les identités nationales des États membres, leurs structures fondamentales, politiques et constitutionnelles, ainsi que les fonctions essentielles de l'État (article 4, §4 du TUE), sans risquer de les réunir autour d'un « socle » commun autre que l'intérêt économique, autrement dit autour d'une « culture » commune, qui les singulariserait aux yeux du monde, et insisterait sur leur cohérence plutôt que leurs différences. Si l'Union que nous connaissons est en effet faite de « réalisations concrètes » de nature essentiellement économique, l'erreur des pères fondateurs aurait été de ne pas commencer par la culture. Sujet sensible, la question culturelle est aujourd'hui une compétence d'appui de l'Union (art. 6-c du TFUE), que l'extension du domaine de la subsidiarité tend en pratique à renvoyer en quasi exclusivité à l'échelon national.

Commencer l'Union de demain à partir de ce qui finit celle d'aujourd'hui, à savoir la culture, est une proposition qui ne consiste pas en une réforme esthétique mais en une refondation substantielle du projet européen : il s'agirait de changer d'esprit, 65 ans après la signature du traité fondateur de la CECA le 18 avril 1951. Soutenue par plusieurs intellectuels, elle est susceptible de soulever des débats qui, en théorie, sont salutaires, mais qui, en pratique à notre avis, seront plus probablement pathétiques, du moins davantage qu'ils ne l'auraient été il y a 65 ans de cela. À supposer du moins qu'un tel débat consiste à définir les termes et s'attache à éviter les confusions, plusieurs problèmes sont susceptibles d'apparaître relatifs à une (i) culture (ii) européenne (iii) commune :

(i) d'abord, **plusieurs approches seraient alors susceptibles de s'affronter sur le clivage de la notion de « culture »** : la culture renvoyant étymologiquement à celle d'un héritage actif (ce que l'on a reçu et que l'on cultive encore), le sujet est a priori de savoir quel héritage culturel commun reconnaître pour l'Europe. Cependant, avant même de discuter la question de savoir quel héritage nous unit, certains disqualifieront la notion d'héritage en soi, rendant impossible tout débat sérieux sur une culture européenne commune, sans tomber dans l'approche évanescence et déstructurée des « valeurs communes » ou prétendues telles (tolérance, paix, accueil) qui, au-delà d'être non exclusives à l'Europe, se verraient opposer des approches nationalistes et identitaires inversement aussi sottes ;

(ii) ensuite, **tout travail de définition se heurterait à la difficulté que l'on rencontre à assigner une place à l'« Europe »** sans empiéter sur les territoires sémantiques qu'occupent les mots « Occident », « Romanité », « Civilisation », « Culture », « Modernité », « Progrès » ou encore « Science », tous sujets sensibles. Il s'agirait donc de donner au mot « Europe » une vocation propre et distincte ;

(iii) enfin, **il faudrait se demander jusqu'où peut aller le caractère « commun »** de ce socle, la base commune qui réunit nos différences de traditions ?

Au-delà des traditionnelles impasses géographiques, linguistiques, religieuses, etc. sur lesquelles nous ne revenons pas, un invariant historique se dégage : continent au coeur de l'histoire du monde, son histoire se confond avec celle du monde. Les Grecs ont inventé la maîtrise des mers et ce faisant la mondialisation, empire qui fut réservé à l'Europe malgré les efforts des Perses pourtant toujours supérieurs en nombre (à Salamine), malgré ceux de leurs successeurs (à Navarin), toujours défaits au bout du compte. À cet égard, les Romains sont à la charnière de notre identité. Dans la *Voie Romaine*, Rémi Brague a identifié cette voie romaine comme un effacement momentané de soi au profit d'une reconnaissance de ses racines et de son passé, pour mieux se projeter par la suite dans l'avenir. Le judéo-christianisme a également suivi cette voie en intégrant dans ses modes les rites et les titres de la Rome Ancienne, du *Pontifex Maximus* au culte des saints. Cet héritage façonne une histoire partagée des paix et des guerres par le judaïsme, le catholicisme et les protestantismes d'abord, par l'athéisme et la franc-maçonnerie ensuite qui en sont l'émanation « en réaction », construite et définie sur la base de leurs différences de position par rapport à un axe commun, et non *ex nihilo*. La reconnaissance de cela d'abord, et de ceci ensuite que l'Europe est une construction complexe dont le modèle unique est celui de la voie romaine qui est intégration, assimilation, et stratification sur des bases toujours adaptables, toujours renouvelées (l'Europe est une terre d'invasion) ; la reconnaissance donc qu'il s'agit là de la seule voie qui soit de nature à créer un lien européen.

Ce socle pourrait être celui de l'adventisme. Dans sa préface au livre de Theodor Haecker *Virgile, père de l'Occident*, Rémi Brague rappelle sa thèse développée par ailleurs selon laquelle « Rome est une civilisation essentiellement “adventiste”, en attente de quelque chose qui doit l'accomplir et la dépasser ». Et en effet, le destin de Rome se confond avec celui de l'Europe, car Rome se métamorphose au cours des âges, et l'Europe qui l'entoure l'imité : Rome demeure le centre – certes de plus en plus invisible – du monde.

Le socle pourrait donc être celui de la « tendance à la ruine des vérités sacrées ». Il y aurait chez l'Européen une tendance à la provocation, donc au progrès. Le christianisme lui-même (chez l'hérétique Marcion en particulier, mais déjà chez saint Paul), aime à se penser comme se libérant de l'Ancienne Alliance par une nouveauté radicale. De même la Contre-Réforme par son opposition à la Réforme et à elle-même. Mais tuer n'est pas l'abolir. Dans le conflit subsiste une forme de dialogue, agonistique certes, mais clairement discursif. Pour reprendre une idée de Rémi Brague, ce sont les renaissances successives qui ont fait l'Europe, cette idée de rénovation, de reformation ou de refondation des vérités héritées qu'on trouve au moins depuis les Carolingiens dans nos représentations collectives. Nous sommes héritiers de cette méfiance à l'égard de l'héritage, et ce serait là la grandeur de notre civilisation que ce goût pour les chemins que nul n'a foulés.



Conclusion

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne est à l'origine de différents débats quant à ses modalités et ses conséquences. Chose certaine toutefois, en l'absence d'un accord avec l'Union européenne, une refonte générale du cadre législatif en vigueur est attendue. Les nouvelles mesures qui seront adoptées affecteront négativement les entités commerciales basées au Royaume-Uni qui ne pourront plus compter sur la libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux qui a depuis 1973 facilité leurs échanges avec l'Europe suscitant inévitablement des questionnements sur des recours possibles pour ces entités. Le droit de l'OMC et le droit international de l'investissement ont traditionnellement limité l'espace réglementaire étatique afin que celui-ci ne soit utilisé que dans le respect des attentes qu'ils génèrent au cocontractant. À cet égard, nous avons évalué dans cet article si ces deux disciplines érigeaient des limites au droit du Royaume-Uni de procéder à un remaniement de son cadre législatif en vigueur suite à son retrait de l'Union européenne. En ce qui a trait au droit de l'OMC, nous sommes arrivés à la conclusion qu'un recours exercé contre le Royaume-Uni post- Brexit ne semblait pas viable. Les conséquences juridiques d'un retrait de l'Union européenne dans le cadre de l'OMC se limitent à une modification des engagements qui constitue un droit de tout Membre de l'OMC. La perte de marché qui en résulterait est également sans conséquences juridiques car les attentes protégées se limitent à la non perturbation du rapport de concurrence entre produits. À l'opposé, des recours initiés par des investisseurs basés au Royaume-Uni contre le gouvernement britannique semblent jouir de fondements juridiques plus solides à la lumière de l'interprétation large qu'ont reçu les attentes légitimes des investisseurs. Ces attentes ne se limitent pas à une obligation de l'État hôte de ne pas discriminer entre investissements mais incluent aussi l'obligation de maintien d'un environnement juridique stable moyennant l'interdiction d'une modification radicale du cadre législatif en vigueur au moment de l'investissement. En conséquence, si un hard Brexit s'apparente à une modification radicale du cadre législatif, les investisseurs établis au Royaume-Uni pourraient bien avoir un recours contre le gouvernement britannique post-Brexit. Certains États ont déjà laissé sous-entendre qu'ils évaluaient les options de leurs investisseurs à ce sujet. Le Ministre des affaires étrangères du Japon a, dans un communiqué datant de septembre 2016²⁰, exigé une série de demandes de la part du gouvernement britannique destinées à protéger les investisseurs japonais établis au Royaume-Uni, laissant sous-entendre, qu'à défaut d'une telle protection, des recours contre le Royaume-Uni pourraient être envisagés par ceux-ci. Il serait donc question d'évaluer dans quelle mesure une refonte du cadre législatif des investissements en cas d'un «hard Brexit» équivaldrait à la définition de «modification radicale» du cadre juridique des investissements.

²⁰ Voir « Japan's Message to the United Kingdom and the European Union », en ligne sur le site du Ministère des affaires étrangères du Japon <<http://www.mofa.go.jp/files/000185466.pdf>> (Consulté le 1er novembre 2016).

Des différences fondamentales dans la nature du droit de l'OMC et du droit de l'investissement expliquent le contraste entre le traitement du Brexit dans les deux disciplines mais aussi de façon générale, l'impact différent qu'elles engendrent sur l'espace réglementaire étatique. La nature interétatique et la logique de réciprocité qui imprègnent le droit de l'OMC expliquent la flexibilité accrue dont il fait preuve en comparaison au droit de l'investissement. Tel que l'explique Richard H. Steinberg, «*while the WTO system has facilitated trade liberalization over the past years, some perpetuate the fiction that its rules are uniformly liberal or that the regime was intended to be uniformly liberal*»²¹. L'idée voulant que les dispositions de l'OMC soient uniformément destinées à favoriser la libéralisation ne constituerait qu'une «fiction» selon l'auteur. En réalité les objectifs des accords seraient mitigés. En adhérant à l'OMC, les Membres n'auraient pas renoncé à leur droit inhérent d'ériger des politiques nationales, «*but, rather, have agreed to limit the inherent right to regulate through specific legal disciplines*». Un tel langage de balance et d'exception est pourtant absent du droit de l'investissement. Tel que le constate Markus Wagner, «*while WTO law has positively codified justifications for governments wishing to protect interests that are not fundamentally economic, investment treaties have historically not included similar provisions*». Il s'avère que les traités bilatéraux d'investissement n'ont pas été conçus dans une optique de balance entre objectif de promotion de l'investissement étranger et respect de l'espace réglementaire étatique. Plutôt ceux-ci ont été conçus dans le but principal de protéger un investisseur contre un État hôte plus puissant. Un tribunal arbitral a reconnu cet objectif dans le passage suivant : «*At [the heart of international investment law] lies the right of a private actor to engage in an arbitral litigation against a (foreign) government over governmental conduct affecting the investor*».²² C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre l'absence traditionnelle d'exceptions dans le cadre des traités d'investissement. Les traités bilatéraux d'investissement sont généralement silencieux sur la question de la renégociation. Celle-ci est ainsi traitée selon les règles de la Convention de Vienne sur le droit des traités²³ qui indique à son article 39 qu'un traité ne peut être amendé que «*par accord entre les parties*». Les États parties à un traité d'investissement aspirent naturellement à protéger leurs investisseurs et ne sont en général pas toujours prêts à accorder un tel consentement. Tel que l'explique Federico M. Lapova, «*it appears safe to assume that investors would prefer that BITs remain in force as they exist today. (...) Renegotiation, regardless of whether it is economically and politically sound, could be understood by the investors as a 'betrayal' of sorts on the part of their State of nationality (...). These (...) political considerations may influence a State's willingness to amend a BIT*».

Le droit de l'OMC est un droit interétatique aussi bien dans sa conception que dans sa mise en oeuvre. À l'OMC, la mise en oeuvre de la relation interétatique est fondée sur une logique de réciprocité entre États. La logique de réciprocité qui caractérise le droit de l'OMC est toutefois absente d'un régime tel celui du droit de l'investissement car, malgré que les traités

²¹ Richard H. Steinberg, «Judicial Lawmaking at the WTO: Discursive, Constitutional, and Political Constraints», 98 *The American Journal of International Law* 2 (2004), pp. 247-275.

²² *International Thunderbird Gaming Corp. v. United Mexican States, NAFTA UNCITRAL, Opinion séparée de Thomas Wälde*, 26 janvier 2006), p. 13

²³ Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, R.T.N.U., vol. 1155, p. 331.

d'investissement soient négociés et ratifiés dans un contexte interétatique, leur mise en oeuvre présuppose une relation État-investisseur. La relation entre État hôte et investisseur par définition n'est donc pas équilibrée et ne peut être conçue dans une optique réciproque. Force est de constater que le régime des investissements, secoué par la crise de légitimité à laquelle il fait face depuis quelques années, semble de plus en plus à la recherche d'une balance entre promotion de l'investissement étranger d'une part et protection de l'espace réglementaire étatique de l'autre. Nous assistons dernièrement à un «recalibrage²⁴» accru d'un nombre croissant de traités d'investissement. Des exemples de ce «recalibrage» se manifestent par l'inclusion de clauses générales d'exception s'inspirant de l'article XX du GATT et de l'article XIV de l'AGCS, par l'inscription de la promotion des investissements dans un ensemble plus large d'objectifs politiques ultimes tel le développement durable et par la formulation plus étroite des dispositions en matière de protection des investissements, y compris des clauses limitant le traitement juste et équitable à la norme minimale de traitement en droit international coutumier²⁵. Certains auteurs constatent à cet égard un phénomène de «convergence» entre le droit de l'OMC et le droit de l'investissement. Cette théorie sera confirmée, ou non, par l'interprétation jurisprudentielle de cette nouvelle génération de traités d'investissement.

Une chose est sûre toutefois, *«these new treaties may go a long way towards saving the international investment law from the legitimacy crisis it is currently experiencing»*.

²⁴ Lorenzo Cotula, «Regulatory autonomy and liberalization of trade and investment flows: how are these competing interests balanced by international economic law?», précité note 7.

²⁵ Id., Article 6:2 de l'Accord qui indique que «les concepts de «traitement juste et équitable» et de «protection et sécurité intégrales» visés au paragraphe 1 n'exigent pas un traitement supplémentaire ou supérieur à celui prescrit par la norme minimale de traitement des étrangers en droit international coutumier.»

Bibliographie

Ouvrages généraux

BURGORGUE-LARSEN L., LEVADE A., PICOD F. (dir.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, tomes I et II, Bruxelles, Bruylant, 2007, 1106 p. et 837 p.

CORTEN O., KLEIN P. (dir.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traités. Commentaires article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2006, 2965 p.

PEERS S., HERVEY T., KENNER J., WARD A. (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, 1893 p.

STEINER (G.), *Une certaine idée de l'Europe*, Actes Sud, Paris, 2005

Manuels

ARNULL A., CHALMERS D. (eds), *Oxford Handbook of European Law*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 1051 p.

COUTRON (L.), *Droit de l'Union européenne*, Dalloz, Coll. Memento, Paris, 2015

GUILHAUDIS J.-F., *Relations internationales contemporaines*, Paris, LexisNexis, 4e éd., 2017, 1194 p.

RIDEAU (J.),

- *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, LGDJ, 6ème éd., Paris, 2010

- *Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme*, R.C.A.D.I. 1997, vol. 265

SAURUGGER S., *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, 483 p.

Ouvrages spécialisés

ADLER-NISSEN R., *Opting Out of the European Union Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 253 p.

ATHANASSIOU P., "Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU: Some Reflections," ECB Legal Working Paper Series, no. 10 (2009): 10.

HARHOFF F., “*Greenland’s Withdrawal from the European Communities*,” Common Market Law Review 20, no. 1 (1983): 13.

PERAKIS, M. (2019). *Exiting the european union : Legal procedure, dimensions and implications*. Retrieved from <http://ebookcentral.proquest.com> Created from unilu-ebooks on 2019-07-10 06:08:35.

PIRIS Jean-Claude, « *Si le Royaume-Uni quittait l’Union européenne : aspects juridiques et conséquences des différentes options possibles* », Fondation Robert Schuman, Questions d’Europe n° 355, mai 2015

PIRIS (J.C.), *Le traité constitutionnel pour l’Europe, une analyse juridique*, Bruylant, Bruxelles, 2006

Thèses

BACHOUÉ-PEDROUZO C., *Le contrôle juridictionnel de la coopération intergouvernementale dans l’Union européenne*, thèse, Université de Pau, 2012 (version de soutenance). La thèse a donné lieu à une publication : *Le contrôle juridictionnel de la coopération intergouvernementale dans l’Union européenne*, Paris, Institut Universitaire Varenne, Collection des Thèses, 2013, 597 p.

CASTELLARIN E., *La participation de l’Union européenne aux institutions économiques internationales*, Paris, Pedone, 2017, 664 p.

HELIAS I., *La notion d’État membre. Essai d’analyse théorique*, thèse, Université de Montpellier, 2015, 458 p.

Rapports

ADLER-NISSEN R., « *Opting Out of an Ever Closer Union: The Integration Doxa and the Management of Sovereignty* », West European Politics, vol. 34, no 5, 2011, pp. 1092- 1113.

ARMSTRONG K. A., « *After ‘Ever Closer Union’: Negotiating Withdrawal, Secession, and Accession* », Fordham International Law Journal, vol. 37, 2014, pp. 119-127.

BEUKERS T., « *Flexibilisation of the Euro Area: Challenges and Opportunities* », EUI Working paper MWP, 1/2014.

BLUMANN C., « *Brexit et marché intérieur* », RAE – LEA, 4/2016, pp. 581-593.

MACSHANE Denis, « *Brexit, How Britain will Leave Europe* », Ed. I.B. Tauris, London, 2015 (234 pp.)

Articles de doctrine

BARNARD C., « *The Opt-Out for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rhétoric over Reality?* », in S. GRILLER, J. ZILLER (eds), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism with a Constitutional Treaty?*, Springer, 2008, pp. 257-283.

BERROD F., « *Le rôle de l'Eurogroupe et l'identité institutionnelle de l'Union européenne* », in R. HERTZOG, C. MESTRE, Y. PETIT (dir.), *La crise financière et budgétaire en Europe, un moment de vérité pour la construction européenne*, Presses Universitaires de Nancy, 2013, pp. 111-123.

BERTONCINI Yves, DAUVERGNE Alain, VITORINO António, « *L'accord UE/Royaume-Uni : beaucoup de bruit pour (presque) rien ?* », *La Tribune*, 25 février 2016

BLUMANN C., « *L'apport du droit de retrait à la qualification juridique de l'Union européenne* », in Mélanges en l'honneur du Professeur Ph. Manin, Paris, Pedone, 2010, pp. 53-68.

POINSIGNON D., « *Le retrait de l'Union européenne et le statut d'État membre : le cas du Brexit* », in L. POTVIN-SOLIS (dir.), *Le statut d'État membre de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 579-614.

Jurisprudence

A. Cour européenne des droits de l'Homme

Cour EDH, GC, 30 juin 2005, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande*, req. n° 45036/98

B. CJUE

1. Avis

CJUE, 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union à la CEDH*, Avis 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454

• prise de position de l'avocat général J. Kokott présentée le 13 juin 2014, ECLI: ECLI:EU:C:2014:2475

2. Arrêts

CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos c/ Administratie der Belastingen*, aff. 26/62, Rec. p.3

CJCE, 15 juillet 1964, *Flaminio Costa c/ ENEL*, aff. 6/64, Rec. p. 1141

CJCE 90-91/63, 13.11.1964, *Commission / Belgium and Luxembourg*, ECLI:EU:C:1964:80.

CJCE, 23 avril 1986, Parti écologiste « *Les Verts* » c. *Parlement européen*, aff. 294/83, Rec. 1986, p. 1339

CJCE C-279/93, 14.02.1995, *Finanzamt Köln-Altstadt / Schumacker*, ECLI:EU:C:1995:31, para. 21

CJCE C-5/94, 23.05.1996, *The Queen / Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland)*, ECLI:EU:C:1996:205.

CJCE C-95/97, 21.03.1997, *Région wallonne / Commission*, ECLI:EU:C:1997:184, para. 6.

CJCE C-265/95, 9-12- 1997, *Commission / France*, ECLI:EU:C:1997:595.

CJCE C-372/04, 16.05.2006, *Watts*, ECLI:EU:C:2006:325, para. 92.

CJCE C-76/05, 11.09.2007, *Schwarz and Gootjes-Schwarz*, ECLI:EU:C:2007:492, para. 70

3. Conclusions affaires pendantes

Conclusions présentées par l’avocat général E. Sharpston présentées le 31 mai 2016 dans l’affaire *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides c. Mostafa Lounani*, C-573/14

C. Tribunal

TPI, 21 septembre 2005, *Kadi/Conseil et Commission*, T-315/01, Rec. p. II-3649

TPI, 21 septembre 2005, *Yusuf et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, T-306/01, Rec. p. II-3533

TPI, 30 septembre 2010, *Yassin Abdullah Kadi contre Commission européenne*, T-85/09, Rec.II, p. 5177

D. Traités

1. Droit international

Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945, R.T.N.U., vol. 1, p. 16

Déclaration universelle des droits de l’Homme, Paris, 10 décembre 1948, Res. AG 217A (III), U.N. Doc A/810 à 71 (1948)

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, New York, 16 décembre 1966, R.T.N.U., vol. 999, p. 187

Charte africaine des droits de l’Homme et des peuples, Nairobi, 26 juin 1981, R.T.N.U., vol. 1520, p. 217

2. Droit de l’Union européenne

Traité instituant la Communauté européenne signé à Rome le 25 mars 1957, *JOCE* C 325 du 24 décembre 2002 p. 33 (version consolidée)

Acte Unique européen, *JOCE* L 169 du 29 juin 1987 p. 1

Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992, *JOCE* C 325 du 24 décembre 2002 p. 5 (version consolidée)

Traité modifiant le traité sur l'Union européenne et les traités instituant les Communautés européennes signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, *JOCE* C 340 du 10 novembre 1997 p. 145 (version consolidée)

Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *JOCE* n° 80 du 10 mars 2001, p. 1

Projet de préambule du Traité instituant la Constitution, tel qu'élaboré par le Praesidium, Bruxelles, 28 mai 2003, CONV 722/03

Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le 29 octobre 2004, *JOUE* C 310 du 16 décembre 2004, p. 1

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *JOUE* C 83 du 30 mars 2010 p. 239

Traité sur l'Union européenne, *JOUE* C 326 du 26 octobre 2012

Sites Internet

Arnorsson, Agust, Zoega, Gylfi. "On the Causes of Brexit," Birkbeck Working Papers in Economics & Finance, 2016.

Ahmed, Kamal. "What Does 'Hard' or 'Soft' Brexit Mean? --- BBC News," 29.09.2016, <http://www.bbc.com/news/business---37500140>.

Bachtler, John, and Iain Begg. Cohesion and Cohesion Policies in the UK: What Might Brexit Entail? Policy Brief Drawing on a Brainstorming Workshop Held on 21st March 2016, 2016. <http://ukandeu.ac.uk/wp---content/uploads/2016/06/Iain---Begg---and---John---Bachtler---Workshop---Policy---Brief.pdf>.

Bachtler, John, and Carlos Mendez. "Brexit, EU Cohesion Policy and Regional Development in the UK." European Polocoes Research Centre, 2016, 1–3. http://www.eprc.strath.ac.uk/news/20160620_Brexit_blog_post.pdf.

BBC. "EU Referendum: The Result in Maps and Charts --- BBC News," 24.07.2016, <http://www.bbc.com/news/uk---politics---36616028>.

Becker, Sascha O., Thiemo Fetzer, and Denis Novy. Who Voted for Brexit? A Comprehensive District---Level Analysis. Working Paper Series. UK, 2016.

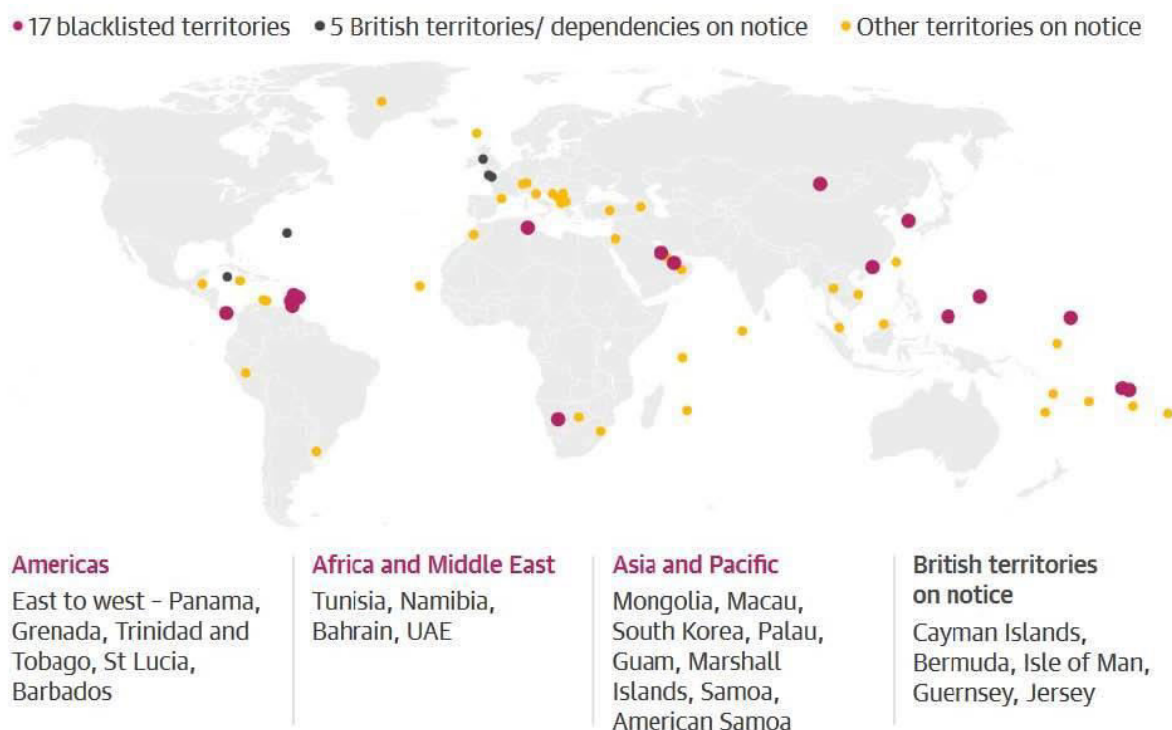
Bischoff, Ulrike. “Helaba---Finanzplatzstudie „Brexit – Let’s Go Frankfurt“.” 03.11.2016, n.d. <https://www.helaba.de/helaba/die---helaba/presse/presseinformationen/presseinfos--2016/presseinfos---2016---basislayout/helaba---finanzplatzstudie-----brexit-----let---s---go---frankfurt---/407432>.

“Open Data Portal for the European Structural Investment Funds ---European Commission,” n.d. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/UK>.

Eurostat. “GDP at Regional Level---Statistics Explained,” n.d. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level#Further_Eurostat_information.

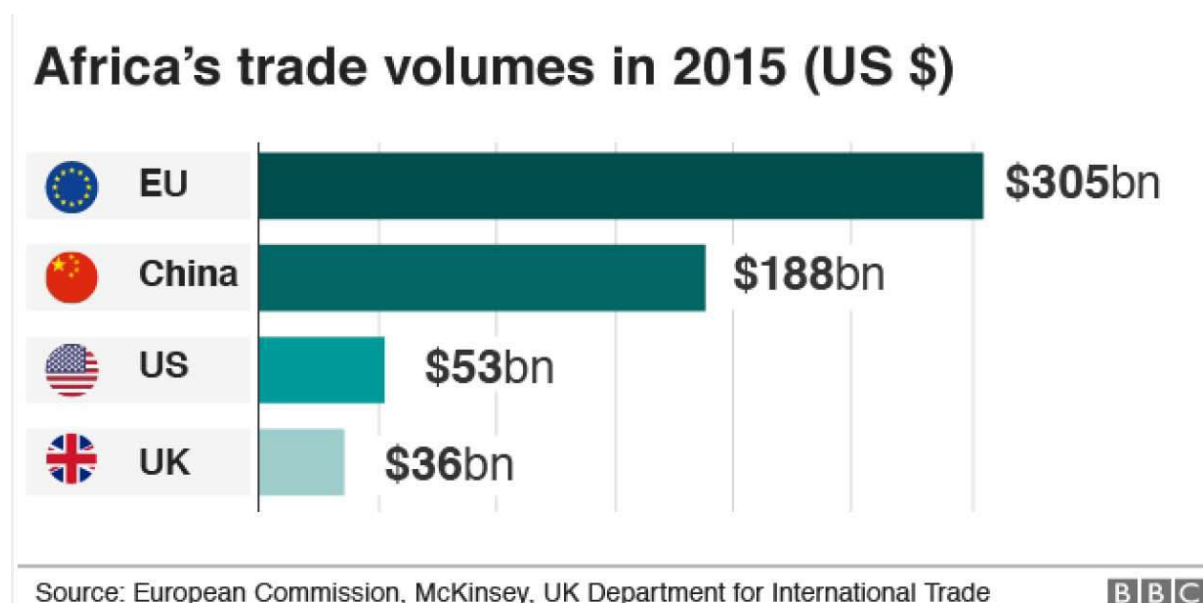
LuxembourgforFinance. “Financial Expertise Luxembourg, an International Financial Hub,” n.d. <http://www.luxembourgforfinance.com/en/why---luxembourg/why---luxembourg>.

Annexe 1 – Map: Paradis fiscaux sur la liste noire de l'UE (Crédit: Boffey, 2017)



Guardian graphic | Source: European Council

Annexe 1.1 – Tableau: Volume des échanges de l'Afrique avec les principaux pays en 2015 (US \$)



Annexe 2 – les §§2-6 de l'article 50 du TUE qui auront vocation à s'appliquer :

Article 50 TUE

1. Tout État membre peut *décider*, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.
2. L'État membre qui décide de se retirer *notifie* son intention au Conseil européen. À la lumière des *orientations* du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un *accord fixant les modalités de son retrait*, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à *l'article 218, paragraphe 3*, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est *conclu* au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après *approbation* du Parlement européen.
3. Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, *à défaut*, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai.
4. Aux fins des paragraphes 2 et 3, le membre du Conseil européen et du Conseil représentant l'État membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent. La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, *paragraphe 3, point b)*, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
5. Si l'État qui s'est retiré de l'Union demande à adhérer à nouveau, sa demande est soumise à la procédure visée à l'article 49.

Annexe 2.1 – Procédure de retrait art. 50 TFUE : calendrier institutionnel prévisionnel

Type d'acte	Calendrier prévisionnel	Partie prenante émettrice	Partie prenante destinataire	Présidence	Commentaires
Référendum	23 juin 2016	UK <i>peuple vote</i>		NL	
Ratification (décision de retrait art. 50§1 TUE)	+1/2 mois juil.-sept. 2016	UK parlement <i>décide</i>		SK	
Notification (art. 50§2 TUE)	+1/2 mois sept.-oct. 2016	UK gouvernement <i>notifie</i>	Conseil européen		
Orientations et mandat de négociations	+3/4 mois nov.-déc. 2016	Conseil européen <i>oriente et mandant</i>	Commission européenne <i>orienté et mandataire</i>		
Négociations et signature d'un AR	+12/24 mois sept.-oct. 2018	UK gouvernement <i>négocie et signe</i>	Commission européenne <i>négocie et signe</i>	MT & UK	
Approbation de l'AR	+2/3 mois fin 2018	Parlement européen <i>approuve</i>			
Conclusion de l'AR	2019	Conseil de l'UE <i>conclut</i>			Majorité qualifiée sans UK
(i) Entrée en vigueur de l'AR et (ii) extinction des traités pour UK	Date de la notification + 24 mois	Conseil européen <i>valide</i>			Unanimité avec UK

Table des matières

Remerciements.....	3
Sigles et abréviations.....	4
Sommaire	6
Introduction.....	7
Chapitre 1 – Le Royaume-Uni entretient à l'égard du projet européen une relation historiquement ambiguë qui s'exaspère aujourd'hui dans un contexte de resurgence et de crise de la souveraineté.....	9
Section 1 – Le retrait volontaire de l'UE à l'égard du projet européen se traduit aujourd'hui par un clivage profond.....	9
§1 – L'Union européenne porte originellement la marque de la France, et le Royaume-Uni a su progressivement y substituer sa trace.....	9
§2 – L'Union européenne porte aujourd'hui la trace du Royaume-Uni et les stigmates d'une fragilisation préoccupante	10
Section 2 – La décision de se retirer en raison de l'épuisement des principes moteurs de l'Union dans un contexte de resurgence et de crise de la souveraineté.....	11
§1 – Les principes moteurs de l'Union sont aujourd'hui en faillite : la « méthode communautaire » s'efface, l'« effet cliquet » ne joue plus	11
§2 – La résurgence de la « souveraineté » témoigne d'une attente fondée et légitime, qui ne pourra cependant être satisfaite en raison des mutations profondes de la souveraineté contemporaine.....	12
Chapitre 2 – La perspective d'un retrait Britannique représente des conséquences juridiques multilatérales.....	15
Section 1 – Au-delà de la conclusion d'accords internationaux attendue d'un retrait de l'Union.....	15
§1 – L'option du retrait britannique est nuisible tant à l'économie du Royaume-Uni qu'à la crédibilité de l'Union européenne.....	15
§2 – L'option du retrait comporte également un risque financier inévitable à court-terme notamment pour le Royaume-Uni.....	17
Section 2 – Révision éventuelle du système juridique interne du Royaume-Uni pendant la période de transition et après le "divorce".....	18
§1 – « Brexit » comme « Brexin » ont un coût politique et symbolique pour l'Union européenne et le Royaume-Uni.....	18

§2 – Le « Brexit » est néanmoins susceptible d’avoir un coût plus élevé en raison de ses conséquences dans certains domaines sectoriels devenus capitaux	19
Chapitre 3 – La possibilité de révocation sous le principe du “Commonwealth actuel”?.....	21
Section 1 – Que se passerait-il en cas d’échec des négociations («NO DEAL»): Quels avantages, Quels risques?	23
§1 – La problématique de l’investissement local : attentisme, adaptation ou repli ?... ..	24
§2 – Perception et anticipation du Brexit dans d’autres pays européens Belgique, Irlande:.....	26
Section 2 – Remarques sur l'affaire Wightman	28
§1 – Dans un contexte politique sensible, elle déduit de cet article la possible révocation unilatérale.....	29
§2 – Quelle que soit l’issue du referendum, une réorientation des traites ou un traite refondateur doivent être envisagés, éventuellement de manière radicale	31
Conclusion	35
Bibliographie.....	38
Annexes	44
Annexe 1 – Map	44
Annexe 1.1 – Tableau	44
Annexe 2 – Article 50 TUE.....	45
Annexe 2.1 – Procédure de retrait art. 50 TFUE	45
Table des matières	46

“ Le statut particulier du Royaume-Uni à la lumière du Brexit ”

Résumé :

Le Brexit fut vécu comme un choc en Europe. Chaque semaine, si ce n'est chaque jour, de nouvelles informations à ce sujet sont divulguées. Celles-ci examinent surtout les conséquences économiques et politiques du Brexit pour le Royaume-Uni (RU) comprenant la Grande Bretagne et l'Irlande du Nord ainsi que celles pour l'UE. Avec cette publication, on propose de prendre du recul pour examiner dans quelle mesure les disparités sociales, économiques et territoriales ont joué un rôle dans l'issue du vote. Le dossier analyse tout d'abord l'importance du Brexit pour la politique régionale de l'UE, avant de s'interroger sur les possibles conséquences d'un «Brexit» pour les autres pays européens Belgique, Irlande. Pour ce faire, la première partie examine l'importance du RU pour l'UE dans les domaines de la politique, de l'économie, de la politique régionale et de la libre circulation des personnes. La seconde partie s'intéresse aux possibles changements induits par le Brexit dans chacune de ces domaines. Ce dossier montre tout d'abord que les disparités régionales au sein du RU ont joué un rôle important dans le vote en faveur du Brexit, démontrant que celles-ci ne peuvent être ignorées et que la politique régionale européenne devrait continuer à soutenir le rattrapage économique des régions les moins favorisées, notamment par le biais de projets s'adaptant aux spécificités régionales. Ce dossier montre ensuite qu'au niveau de l'UE le Brexit pourrait également signifier une réduction du budget consacré à la politique régionale. Enfin, il présente les spécificités de l'implication du RU dans la coopération transnationale. Sa relation avec le secteur financier est primordiale.

1/Un retrait de l'Union n'apparaît pas optimal : en théorie i) il suppose pour l'État membre de continuer à être lié à l'Union pour conserver un même niveau de bien-être économique (marché intérieur), or (ii) ce lien ne peut être maintenu en dehors de l'Union qu'à des conditions moins favorables (renonciation au pouvoir d'influence et de décision), donc (iii) le gain de souveraineté tiré d'un retrait de l'Union est largement annulé par la perte de puissance qu'il implique ; en l'espèce, un Brexit n'interviendrait qu'à horizon 2019-2010 selon un scénario restant à définir en raison de l'impact systématiquement négatif des options à ce jour envisagées, seul invariant : UK souhaitera garder accès au marché intérieur, mais ne le pourra qu'à la condition (i) de renoncer à en influencer les décisions et les normes, (ii) de verser une contribution budgétaire équivalente, (iii) d'accepter les quatre libertés, (iv) d'admettre la suprématie du droit de l'Union sans juge à la Cour.

2/ Un retrait doit autant que possible être évité au regard de ses coûts : si les coûts financiers et économiques sont évidents notamment pour le Royaume-Uni, le coût politique et symbolique est également élevé pour l'Union européenne ; cependant, c'est le coût de la perte de certaines politiques sectorielles pour lesquelles la coopération est devenue essentielle (immigration, justice, sécurité, défense) qui

nous incite à plaider pour l'option d'un maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne, conformément à nos intérêts.

3/ Un retrait est évitable malgré une victoire du leave par référendum. Le référendum du 23 juin 2016 sera non-contraignant (non-binding) : une victoire du leave déclencherait une procédure nationale, le cas échéant européenne, pouvant faire obstacle à un Brexit effectif.

4/ La possibilité d'un retrait a révélé les limites de l'Union : l'incohérence et l'illisibilité du projet européen ainsi qu'une profonde crise de confiance, qu'une simple victoire du remain ne suffira pas à conjurer. L'Union actuelle n'est plus viable, car elle est en situation d'impasse, et peut par conséquent pas être approfondie davantage dans sa situation d'incohérence.

5/ L'Union doit donc être réformée : soit selon la voie de l'approfondissement dans un cadre de coopération restreint, soit plus radicalement à partir de la recherche d'une cohérence commune qui pourrait être culturelle et s'inscrire dans le cadre d'un traité refondateur.

Mots-clés : Valeurs, Principes, Identité, Adhésion à l'Union, Elargissements, Droit de retrait, Pluralisme, Crises, Brexit, Syndicats, Paritarisme, Etat de droit, Dialogue des juges.

" The special status of the United Kingdom in the light of Brexit "

Summary :

Brexit was experienced as a shock in Europe. Every week, if not every day, new information about it is disclosed. These mainly examine the economic and political consequences of Brexit for the United Kingdom (UK) including Great Britain and Northern Ireland as well as those for the EU. This publication suggests taking a step back to examine the extent to which social, economic and territorial disparities played a role in the outcome of the vote. The dossier first analyzes the importance of Brexit for EU regional policy, before questioning the possible consequences of a "Brexit" for the other European countries Belgium, Ireland. To do this, the first part examines the importance of the UK for the EU in the areas of politics, economics, regional policy and free movement of people. The second part looks at the possible changes induced by Brexit in each of these areas. This dossier shows first of all that regional disparities within the UK have played an important role in the Brexit vote, demonstrating that these can not be ignored and that European regional policy should continue to support economic catch-up. less favored regions, especially through projects adapting to regional specificities. This dossier then shows that at EU level Brexit could also mean a reduction in the budget devoted to regional policy. Finally, it presents the specificities of Ru's involvement in transnational cooperation. His relationship with the financial sector is paramount.

1 / A withdrawal from the Union does not seem optimal: in theory i) it supposes for the Member State to continue to be bound to the Union in order to maintain the same level of economic well-being (internal market), gold (ii) this link can be maintained outside the Union only on less favorable terms (renunciation of the power of influence and decision), therefore (iii) the gain in sovereignty resulting from a withdrawal of the Union is largely canceled out by the loss of power that it implies; in this case, a Brexit would only occur in 2019-2010 according to a scenario still to be defined because of the systematically negative impact of the options currently envisaged, the only invariant: UK will want to keep access to the internal market, but only if (i) to refrain from influencing decisions and norms, (ii) to make an equivalent budgetary contribution, (iii) to accept the four freedoms, (iv) to admit supremacy Union law without a judge at the Court.

2 / A withdrawal should be avoided as much as possible in relation to its costs: if the financial and economic costs are obvious, in particular for the United Kingdom, the political and symbolic costs are also high for the European Union; however, it is the cost of losing certain sectoral policies for which cooperation has become essential (immigration, justice, security, defense) that makes us argue for the option of keeping the United Kingdom in the United States. European Union, in accordance with our interests.

3 / A withdrawal is preventable despite a victory of the referendum. The referendum of June 23, 2016 will be non-binding (non-binding): a victory of the leave would trigger a national procedure, if necessary European, which could hinder an effective Brexit.

4 / The possibility of a withdrawal has revealed the limits of the Union: the incoherence and illegibility of the European project as well as a deep crisis of confidence, which a mere victory of the remain will not suffice to avert. The current Union is no longer viable because it is in an impasse and can not be further explored in its situation of incoherence.

5 / The Union must therefore be reformed: either by deepening in a limited cooperation framework, or more radically from the search for a common coherence that could be cultural and fit within the framework of a refounding treaty.

Keywords: Values, Principles, Identity, Union Membership, Enlargements, Right of Withdrawal, Pluralism, Crises, Brexit, Trade Unions, Paritarism, Rule of Law, Judges' Dialogue.

Master 2 Master Franco-hellénique de Droit Public Spécialisé

Université de Bordeaux