

Europe vs Grande Bretagne, 40 ans de turbulences au passoire hyper médiatisé de la procédure prévue par l'article 50 du Traité de l'Union Européenne.

Depuis le 23 juin 2016 le BREXIT fait la une en Europe et ailleurs. Une prolifération de prises de position officielles, de campagnes d'information et de mobilisation, parfois non correcte. Un débat s'est ouvert dans tous les pays européens ainsi que au Royaume-Uni. Le ton monte mais un bon nombre de questions restent sans réponse, comme d'un vase de pandore qui remet sur la table les nœuds depuis très longtemps irrésolus.

Les bruits de la bataille s'annoncent. L'histoire semble se répéter, celle lointaine, au moins, lorsque les Etats/Nations naissant se faisaient de véritables guerres économiques. Lorsque l'indépendance des Pays-Bas en 1609 motiva James (Stuart) 1st, roi d'Angleterre et d'Écosse, pourtant estimé docte et cultivé, à adopter un Edicte interdisant à tout pêcheur démuné d'une licence anglaise de pêcher dans les eaux territoriales de la Grand Bretagne. Lorsque Élisabeth 1^{ère} révoqua les privilèges depuis longtemps reconnus à la Ligue Hanséatique, pour favoriser les marchands anglais. Où lorsque au XIVe siècle Édouard IIIe imposa un embargo sur la laine anglaise, ou lorsque au XVe siècle Louis IX décida d'interdire aux marchands anglais les marchés de Bordeaux. De même, le Navigaton Act de 1651, adopté par Westminster, sur proposition de Cromwell, interdisait les ports de l'Angleterre aux marchandises non transportées par des bateaux anglais directement du pays d'origine, certificats d'origine et papiers de transport à la main !.... Déjà de la paperasse !

La perspective d'une sortie du Royaume-Uni, à l'évidence, nous attriste et nous effraye, mais elle nous stimule en même temps. Certainement plus rien ne sera comme avant et le Brexit risque d'être douloureux, mais on ne peut pour le moment que parler d'analyses et d'hypothèses.

Ils pourrait apparaître banale, mais il ne l'est pas pour nous, rappeler que tout au long de la construction de ce qu'on appelle aujourd'hui l'Union Européenne, on a dû passer, depuis 1953, par plusieurs crises et référendums à partir du vote du 30 août 1954 de l'Assemblée nationale française refusant de ratifier le Traité instituant la CED du 25 mai 1952. Mais nous ne sont plus au même stade. Les citoyens des différents pays de l'Union européenne, ou des pays adhérents, ont été appelé à s'exprimer par voie de référendum, par des consultations populaires, à des nombreuses occasions. Nous nous en souvenons de plus de 43 référendums concernant les modifications des traités qui ont eu lieu depuis 1952, pour ne pas parler des autres référendums qui ont eu lieu sur d'autres questions, sans pourtant que le processus d'unification n'ait été bloqué (voir le tableau en annexe).

L'analyse de la procédure prévue par l'article 50 du Traité sur l'Union Européenne et du débat interne au Royaume-Uni nous a permis d'identifier et de comprendre les éléments fondamentaux du cadre global à l'intérieur duquel les parties pourront définir les futures relations UE/RU pourrons.

En premier lieu il ne faut pas oublier que si tout change, rien ne change, pour le moment. Aucun changement du droit matériel n'aura lieu avant l'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou avant l'échéance des deux ans, prorogeable à l'unanimité, à partir de la date de la réception de la notification au Conseil européen de la volonté du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne et d'ouvrir la procédure y prévue.

Pour ces raisons, une réflexion sur les éléments fondamentaux quant au fond et la procédure suite au résultat du référendum Royaume-Uni du 23 juin 2016, dans lequel 72 % des ayant droit se sont rendus aux urnes et ont décidé pour le BREXIT à la majorité de 52%, paraît fort utile. BREXIT pourra être stigmatisé comme l'emblème d'une crise irrésolue de l'Union européenne ou d'un nouveau élan vers une intégration future plus efficace et stable, mais pour le moment il est impossible de s'hasarder à des prévisions sur les effets concrets du référendum, mis à part le fait que, très fort probablement et sauf cataclysmes exceptionnels, le Royaume-Uni aura quitté l'Union européenne dans quelques années. L'on peut quand même faire le point de la situation en référence à l'art. 50 TUE et aux possibles scénarios des relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

L'article 50 TUE ¹ permet à tout état membre de se retirer de l'Union européenne, selon les règles établies par celui-ci. Cette norme fut critiquée à l'époque de sa première rédaction (la Convention de 2000), car estimée inutile (vu que les traités établissent expressément avoir été conclus pour une période indéterminée) voire dangereuse par la majorité des experts (vu qu'elle reconnaissait aux états un « droit de retrait » de l'Union européenne qui était, bien qu'implicitement, non prévu auparavant). D'ailleurs, et en sens contraire, certains paragraphes des articles des traités explicitaient, et explicitent encore aujourd'hui, clairement l'engagement des états membres à progresser vers une Union de plus en plus - irréversiblement – étroite. Mais l'art. 50 TUE a, quand même, une finalité et une logique compréhensibles : il fallait des règles de l'Union pour régler les cas d'espèce, afin d'éviter de possibles sorties trop douloureuses et conflictuelles.

¹ "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."

L'art. 50 établit, en première lieu, que toute question concernant la « décision de se retirer de l'union » est réglée par les normes de l'état concerné, comme d'habitude. Les effets juridiques et politiques du référendum du 23 juin 2016 peuvent être analysés seulement à la lumière du droit du Royaume-Uni. Vu que le « European Communities Act 1972 » a été reconnu en la jurisprudence nationale, à la suite de la jurisprudence de la CJUE, comme un acte à « valeur constitutionnelle », affirment certains auteurs, donc soustrait aux règles de Common Law en matière de suspension et substitution (la règle du *repeal of*), le « Brexit deal » devra être approuvé par la voie législative, i.e. par la House of Commons et la House of Lords. Pour d'autres, aucune norme de Common Law ne prévoit l'obligation de reconnaître le statut privilégié, la valeur constitutionnelle (en sens hiérarchique), à l'« European Communities Act 1972 », car ladite règle serait d'origine externe, dérivée des obligations acceptées au moment de la ratification des traités, dont la base juridique se situe en le droit international. L'acte fut approuvé pour respecter lesdites obligations, suite à la ratification des traités (Traité CEE et CECA à l'époque). Le Gouvernement de Londres serait ainsi en mesure de négocier et adopter le « Brexit deal » sans devoir obtenir l'accord préalable des deux Houses, par biais d'un acte appelé *Great Repeal Bill*, qui devrait garantir l'établissement d'une situation légale que l'on pourrait définir "de sécurité", en tout cas, lors de la sortie (peu importe si Hard, Soft, Long,...). Mais la High Court of London s'est prononcée autrement. Sans entrer en les détails du raisonnement juridique, nous ne pouvons qu'attendre la décision de la Supreme Court sur cette question concernant la procédure.

Le même article 50 TUE, en deuxième lieu, établit des règles de procédure à caractère général, et il ne définit pas les conditions de fond à l'exercice, par un État membre, de son droit de retrait en établissement.

À une première lecture la procédure semble claire, mais la formulation des §1er et 2 de l'art. 50 TUE peut laisser place à des interprétations différentes. Il n'existe pas, par exemple, une obligation légale du Royaume Uni d'activer la procédure. Il n'est pas possible d'exclure en lisant le texte de l'article, par exemple, que le R-U puisse requérir, mieux négocier au préalable, une prolongation de la période revue pour les négociations avant l'ouverture de la procédure. D'ailleurs, les règles concernant les procédures décisionnelles d'hésitation de l'union ne sont pas claires. D'habitude au compromis fait qu'il existe un même temps 3 négociateurs/représentant spécial spéciaux spécial – an pour chaque situation –, une procédure pour l'adoption de l'accord de sortie qui est différente de la procédure à suivre pour l'adoption de l'accord futur sur les relations futures. Il ne faut pas non plus oublier que, bien que non mentionné par lesdits articles, il sera nécessaire une ratification de la part de chaque état membre pour la modification des traités, mais aussi, très fort probablement, pour l'adoption du futur accord qui réglera les relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne - et ses états membres. Last but not least, l'article 238, §3, p. b) TFUE (ex-article 205, paragraphes 1 et 2, TCE) requiert au Conseil des ministres une majorité super qualifiée pour l'adoption de

l'accord de sortie et une majorité qualifiée classique pour l'adoption du futur accord entre le Royaume-Uni et l'Union.²

Rien n'exclut, enfin, bien que ceci est plutôt un cas d'école, que, en cas de litiges et du danger d'un « Blind BREXIT », toutes les parties ne puissent décider d'agir « autrement », selon les règles classiques de droit international général.

L'on parle aussi des futurs et possibles scénarios. L'ancien président de la commission et n'a parlé mais l'on a continué à en parler par la suite comme si l'on parle les 2 l'horoscope, ce qui ne semble impossible devant une situation tellement complexe, qui nécessite la mise à jour de 40 ans de coopération, de plus de 12.000 pages d'actes, et de plus de 1200 accords avec des entités tierces.

Entre les différents hypothèses pour le futur, celle d'un accord spécial, d'un accord de style EFTA ou EFTA/EEE, d'un accord style union douanière, ou finalement d'un accord modèle OMC (i.e. aucun accord de sortie, ni sur les relations futures), nous croyons que, sans pouvoir nullement prévoir le futur, les trois hypothèses les plus crédibles sont celle d'un accord spécial (modèle Danemark par exemple) établissant de facto la continuation de la situation actuelle avec la seule différence que le Royaume-Uni ne participera plus au processus décisionnel de l'union européenne. Une 2e hypothèse semblerait être celle d'un accord du style « nouveaux accords de coopération globale », tel que l'accord entre en vigueur en 2011 avec la Corée-du-Sud, et en discussion avec le Canada et les États-Unis. Si le Brexit devait être, malheureusement, « dur », l'on ne voit pas d'autres hypothèses que celle « classique ». C'est-à-dire que le Royaume-Uni se trouverait tout à fait en état tiers, ce qui lui permettra une grandissime liberté dans sa politique et stratégie mondiales, avec de difficultés prévisibles dans les très courts termes mais avec beaucoup de marge de manœuvre au long terme (hypothèse d'ailleurs à ne pas sous-estimer, vu l'état de l'évolution de la situation mondiale, dit l'économiste).

Quelque soit la solution finale du BREXIT, il ne semble très important que tout gouvernant n'oublie pas que ce n'est qu'en apportant des réponses aux attentes exprimées par les citoyens que ces derniers pourront trouver leur place, dans ce monde en transformation. Ce n'est qu'en étant sûrs de leurs principes qu'ils pourront cesser d'être spectateurs et devenir les acteurs à part entière. Telle est la condition pour que l'Europe se légitime encore plus et surmonte les critiques croissantes et redonne à la majorité de ses citoyens le sentiment d'être représentés en tant que citoyens, et non en tant que simples « sujets », et la conscience de leurs libertés.

Qu'il ne nous semblerait pas trop approprié de continuer à lire des analyses agressives, qui en effet n'analysent pas les raisons de l'autre, et moins que moins des « citoyens », traités plutôt de « sujets », qui dérangent. Ces termes nous rappellent ceux du courrier que Philippe II d'Espagne fit parvenir à Élisabeth d'Angleterre par son ambassadeur à Londres en le mois d'août de 1566 par lequel il sollicitait la Reine d'Angleterre à agir contre les pirates anglais qui attaquaient continuellement les bateaux espagnols en ces termes : *les très bonnes relations existant entre nous deux souverains ne peuvent être encrispées par la violence et l'insolence des sujets de Sa Majesté* [la reine d'Angleterre]. *Il n'est pas acceptable que de sujets autant*

² " 3. (...) dans les cas où, en application des traités, tous les membres du Conseil ne prennent pas part au vote (...) b) (...) lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États. (...)"

indisciplinés et insolents ne puissent être battus par Sa Majesté avec la sévérité nécessaire, afin de faire comprendre à tous les "sujets" que l'amitié entre nos deux souverains primait, en l'intérêt supérieur du maintien de leurs bonnes relations.

Azelio Fulmini

L'avortement du projet de la Communauté Européenne de Défense en 1954

Le 27 mai 1952, Konrad Adenauer, chancelier et ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne (RFA), Paul Van Zeeland, ministre belge des Affaires étrangères, Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, Alcide de Gasperi, ministre italien des Affaires étrangères, Joseph Bech, Président du gouvernement et ministre des Affaires étrangères du Luxembourg, et Dirk Stikker, ministre néerlandais des Affaires étrangères, signent à Paris le traité instituant la Communauté européenne de défense (CED) [Mémorial du Grand-Duché de Luxembourg. Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Recueil de législation. 05.05.1954, n° 24. Luxembourg: Service Central de Législation. "Traité instituant la Communauté européenne de défense", p. 644-675]. Ratifié par la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, le traité instituant la CED sera rejeté par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954 par 319 voix contre 264.

Liste non exhaustive des référendums qui ont eu lieu depuis 1953

- référendum français du 23 avril 1972 sur l'adhésion de nouveaux états;
- référendum irlandais du 10 mai 1972 sur l'adhésion ;
- référendum danois du 2 octobre 1972 sur l'adhésion ;
- référendum norvégien du 25 septembre 1972 refusant l'adhésion ;
- référendum du 5 juin 1975 au Royaume-Uni sur l'adhésion ;
- référendum du 23 février 1982 au Groenland par lequel le Groenland décida de sortir de l'Union européenne, après l'adhésion du Danemark en 1973 ;
- le référendum danois du 22 février 1986 sur l'acte unique européen ;
- le référendum irlandais du 26 mai 1987 sur la ratification de l'Acte Unique européen ;
- le Traité de Maastricht fut ratifié après les référendums irlandais du 18 juin 1992, le référendum français du 27 septembre 1992 et les deux référendums danois du 2 juin 1992, négatif, et celui du 18 mai 1993, qui approuva le Traité prévoyant quatre opting-out concernant l'union économique et monétaire, la citoyenneté, la défense et la partie du traité concernant les affaires de justice et affaires intérieures ;
- les adhésions qui eurent lieu le 1er janvier 1995 furent précédées par les référendums autrichien du 12 juin 1994, finlandais du 10 octobre 1994 et du 20 novembre 1994, norvégien du 28 novembre 1994 et suédois du 13 novembre 1994 ;
- le traité d'Amsterdam fut ratifié après les deux référendums irlandais du 22 mai 1998 et danois du 28 mai 1998 ;
- de même, le traité de Nice passa par un double référendum irlandais, le premier du 7 juin 2001, négatif, et le deuxième, positif, du 19 octobre 2002 ;
- l'élargissement qui eut lieu le 1er mai 2004 fut précédé par les référendums néerlandais du 8 mars 2003, slovène des 22 et 23 mars 2003, hongrois du 12 avril 2003, lituanien des 10 et 11 mai 2003, slovaque des 16 et 17 mai 2003, polonais des 7 et 8 juin 2003, tchèque des 13 et 14 juin 2003, estonien du 14 septembre 2003 et lettone du 28 septembre 2003 ;
- le traité sur la constitution européenne fut soumis, avant son abandon, aux référendums espagnol du 28 février 2005 et luxembourgeois du 17 juillet 2005, avant que les procédures référendaires ouvertes en République tchèque, en Irlande, et au Royaume-Uni ne furent suspendues, devant les votes négatifs des Français du 29 mai 2005 et des hollandais le 1er juin 2005 ;
- pour ne pas oublier le référendum sur l'euro, qui a eu lieu au Danemark le 28 septembre 2000 ; danois et anglais jouissent d'un opting-out (droit de retrait préalable) en matière d'euro ;
- les suédois refusèrent l'adhésion à l'euro par référendum du 14 septembre 2003 ;

- le traité de Lisbonne fut soumis à un double référendum en Irlande, le premier au résultat négatif eut lieu le 12 juin 2008, et le deuxième, positif, suite aux déclarations et aux promesses de l'union européenne sur certains sujets chauds, qui eut lieu le 2 octobre 2009 ;
- l'élargissement de 2013 suivit un référendum en Croatie qui eut lieu le 22 janvier 2012 ;
- l'on n'oubliera peut-être pas le référendum qui eut lieu le 3 décembre 2015 au Danemark concernant la possibilité de transformer l'actuelle règle d'opting-out générale en le domaine des affaires intérieures et de la justice en une règle de « case-by-case opt-in » (« participation à la carte », comme pour l'Irlande et le Royaume-Uni aujourd'hui), pour tenir compte du nouveau statut d'Europol; la modification a été refusée ;

A titre d'exemple des « autres » référendums

- référendum danois du 25 mai 2014 sur l'adhésion à l'accord sur le brevet européen ;
- le référendum qui a eu lieu à Saint-Marin le 20 octobre 2013, favorable à l'adhésion à l'union européenne ;
- le référendum néerlandais du 6 avril 2016 qui refusa l'accord d'association UE/UA;

Une charte rédigée dans les années '80, lorsque l'Europe pouvait encore vanter un rôle de leader dans le monde ! Leadership qui paraît aujourd'hui perdue !

