

Question d'Europe  
n°355  
04 mai 2015

# Si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne : Aspects juridiques et conséquences des différentes options possibles

Jean-Claude Piris

## Résumé :

L'hypothèse selon laquelle le Royaume-Uni pourrait quitter l'Union européenne (BREXIT) paraît encore invraisemblable [1] pour la plupart des observateurs. Elle est devenue cependant plus plausible [2]. En effet, le Premier ministre britannique, David Cameron, a promis que, si son parti politique restait au pouvoir à l'issue des élections législatives du 7 mai 2015, un referendum serait organisé sur un possible BREXIT au plus tard à la fin de l'année 2017.

Paradoxalement, un retrait du Royaume-Uni pourrait se produire précisément au moment où la plupart de ses objectifs en matière de politique européenne sont réalisés :

- élargissement de l'Union européenne (UE) sans approfondissement et sans changement des institutions, tout en obtenant un rabais budgétaire ;
- préservation des avantages du marché intérieur, en encourageant une politique plus libérale, et en dépit de plusieurs dérogations dans d'autres politiques cruciales de l'UE (euro, Schengen, espace de liberté, de sécurité et de justice) ;
- maintien du contrôle national sur les Affaires étrangères et la Défense et du droit de veto dans ces deux domaines, freinant toute initiative de l'UE en la matière, tout en favorisant la libéralisation de son commerce extérieur ;
- maîtrise accrue du principe de subsidiarité et, enfin, évacuation des symboles fédéralistes.

Quoi qu'il en soit, la plupart, voire tous les autres Etats membres, souhaitent que le Royaume-Uni reste membre de l'Union. Leurs gouvernements sont prêts, si besoin est, à l'y aider. Toutefois, ils ont déjà fait clairement savoir que ce ne serait pas à n'importe quel prix.

## LE CADRE JURIDIQUE

Si le Royaume-Uni décidait de se retirer de l'Union européenne, sur quelle base juridique et selon quelle procédure pourrait-il le faire ? C'est l'article 50, introduit dans le Traité sur l'Union européenne (TUE) par le Traité de Lisbonne [3], qui le prévoit :

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.*

1. Voir le « Baromètre du Brexit », élaboré début 2015 par le think-tank eurosceptique « Open Europe », dont l'ambition est de mesurer la probabilité d'un retrait britannique durant la prochaine législature.

2. Voir Denis MacShane : *Brexit, How Britain will Leave Europe*, Ed. I.B. Tauris, London, 2015 (234 p.).

3. Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1er décembre 2009.

## Si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne : Aspects juridiques et conséquences des différentes options possibles

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.

Il est établi à l'article 50-1 que la décision de retrait revêt un caractère unilatéral. Elle relève en effet exclusivement de l'Etat membre concerné. Elle ne requiert pas l'accord des autres Etats. Le retrait n'a même pas besoin d'être expliqué ou justifié. La décision est prise par l'Etat membre concerné conformément à ses règles constitutionnelles. La conformité à ces règles ne peut être vérifiée que par les autorités compétentes dudit Etat. Cette vérification aurait certainement lieu avant la notification de la décision de retrait [4].

L'article 50-2 décrit une procédure facultative, laquelle devrait en principe, mais sans obligation juridique, être suivie. Cette disposition permettrait au Royaume-Uni, après avoir notifié son intention au Conseil européen, de négocier un accord de retrait (AR) avec l'UE. Si une telle négociation aboutissait, la date de retrait de l'Union serait celle de la date d'entrée en vigueur de l'AR. Si un AR n'était pas conclu, le retrait deviendrait effectif automatiquement, deux ans après la notification de l'intention du Royaume-Uni au Conseil européen.

Dans cette dernière hypothèse (AR non conclu), le Royaume-Uni tenterait certainement de négocier un autre type d'accord avec l'UE, afin d'établir, en particulier, les nouvelles règles auxquelles seraient soumises les relations commerciales entre les deux parties. Idéalement pour son économie, le Royaume-Uni devrait pouvoir, grâce à un tel accord, avoir un accès aussi large que possible au marché intérieur de l'UE (de fait, au marché de l'EEE [5]).

Dans tous les cas, quelle que soit l'option retenue, il serait très souhaitable d'agréer au moins quelques

mesures de transition [6]. En effet, plus de quarante ans après l'adhésion à la CEE, l'économie du Royaume-Uni et celle du reste de l'UE sont très imbriquées et interdépendantes (échanges commerciaux de biens et de services, investissements réciproques, mobilité des personnes en activité ou à la retraite). En leur qualité de citoyens de l'UE, des millions de citoyens britanniques, actifs ou retraités, résident dans d'autres Etats membres de l'UE, et des millions de citoyens de l'UE originaires d'autres Etats membres vivent au Royaume-Uni. De nombreuses industries et entreprises sont établies à la fois au Royaume-Uni et sur le continent. La densité des flux d'échanges de biens et de services est considérable.

Durant la période nécessaire à la négociation, à la signature et à la ratification de l'AR entre l'UE et le Royaume-Uni, ce dernier resterait membre à part entière de l'Union. Les ressortissants britanniques pourraient (en principe) continuer à exercer pleinement leurs droits au sein de toutes les institutions de l'UE. L'article 50, paragraphe 4, du TUE ne prévoit qu'une seule exception: les représentants du Royaume-Uni au Conseil européen (Premier ministre) et au Conseil (ministres), ainsi que dans leurs comités préparatoires (ambassadeurs au COREPER [7], diplomates et fonctionnaires dans les autres comités et groupes de travail) ne seraient pas autorisés à participer du côté de l'UE aux négociations concernant l'éventuel AR. Politiquement, en pratique, il serait fort probable que l'influence réelle du Royaume-Uni sur le fonctionnement de l'UE et sur les décisions prises par ses institutions serait gravement affectée, y compris sur les décisions non liées au retrait.

Il est intéressant de noter que, contrairement à ce qui est prévu pour le traité d'adhésion d'un nouvel Etat membre à l'UE (article 49 du TUE), ou pour la révision des Traités sur l'Union (article 48 du TUE), l'article 50 du TUE ne requiert ni le commun accord au Conseil, ni une ratification par les autres Etats membres pour agréer un AR. Et ce, malgré le fait qu'un AR devrait nécessairement être accompagné d'amendements aux Traités sur l'UE, ne fût-ce que pour modifier, par exemple, l'article 52 du TUE qui

4. Le caractère unilatéral et sans condition du droit d'un État membre de se retirer de l'Union européenne résulte clairement de la volonté des auteurs du traité de Lisbonne. Cette intention est confirmée par les discussions de la Convention européenne au sujet de l'article correspondant du projet de Constitution (volume 1, CONV 724/03, annexe 2, p.134 ). L'article 50 ne prévoit ni la possibilité ni l'interdiction qu'un État membre change d'avis et annule sa notification de retrait durant le délai de deux ans qui y est mentionné.

5. L'Espace économique européen (EEE) a été créé par plusieurs accords signés en 1992. Il compte à présent 28 États membres de l'UE et 3 des 4 États de l'Association européenne de libre-échange (AELE), à savoir : l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. L'EEE permet à ces 3 États (EEE AELE) de participer dans une large mesure au marché intérieur de l'UE. La Suisse est membre de l'AELE, mais n'est pas membre de l'EEE.

6. Voir, par exemple, le document de recherche 13/42 de la bibliothèque de la Chambre des Communes, un document de 106 pages publié en juillet 2013 : « 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 » (p.11).

7. COREPER est l'acronyme de: Comité des représentants permanents des Etats membres.

fournit la liste des Etats membres. Cela montre que les auteurs du Traité de Lisbonne, conscients des difficultés engendrées par un retrait, étaient également conscients de la nécessité politique que l'UE ne puisse être perçue comme faisant obstacle à la mise en oeuvre d'un éventuel retrait.

En tout état de cause, étant donné la complexité de la question, il est probable, pour ne pas dire certain, que le délai de deux ans prévu à l'article 50 s'avèrerait insuffisant. Le cas échéant, le paragraphe 3 de cet article permet une prolongation de ce délai [8]. Cette prorogation pourrait également s'avérer utile pour que le Royaume-Uni ait le temps de préparer les modifications de sa législation nationale rendues nécessaires par l'abrogation des dispositions du droit de l'Union. Certaines dispositions de l'AR pourraient être appliquées à titre provisoire, dès sa signature [9], si les deux parties considéraient cette mesure comme appropriée, en attendant la conclusion de l'Accord.

Parallèlement à l'AR, une révision des Traités sur l'UE, basée sur l'article 48 du TUE [10], devrait être adoptée, car l'article 50 ne prévoit pas que l'AR puisse contenir des amendements aux Traités sur l'Union. L'AR ne faisant pas partie du droit primaire, il serait, par conséquent, soumis à la juridiction de la Cour de justice de l'UE.

#### **EVITER UN RETRAIT DU ROYAUME-UNI EN LUI ACCORDANT UN STATUT PARTICULIER D'ETAT MEMBRE (OU DE SEMI-MEMBRE) DE L'UE**

Avant d'imaginer les conséquences d'un éventuel retrait du Royaume-Uni, il convient d'examiner un autre scénario possible, qui semble encore compter des partisans à Londres. L'idée de base de ce scénario est que le Royaume-Uni puisse juridiquement rester un Etat membre de l'UE, tout en obtenant un statut particulier grâce une révision des Traités sur l'Union. Selon certains, l'obtention d'un statut spécifique pourrait permettre au Royaume-Uni de continuer à accéder au marché intérieur et à prendre part aux décisions concernant ce domaine, tout en obtenant le droit de ne participer qu'à certaines, ou à très peu, voire à aucune des autres politiques de l'UE.

Il est évident que les Traités en vigueur n'autorisent pas une telle possibilité. Ils devraient donc être modifiés. L'article 48 du TUE prévoit qu'une révision de ce type doit faire l'objet d'une approbation, puis d'une ratification *par tous les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives*, ce qui peut entraîner la tenue d'un referendum dans certains Etats, comme la République d'Irlande.

Le calendrier de la procédure poserait un sérieux problème : en effet, qui devrait ratifier en premier lieu les amendements nécessaires aux Traités? Devrait-ce être le Royaume-Uni, en organisant un referendum immédiatement après l'aboutissement des négociations avec l'UE ? Dans un tel cas, le gouvernement britannique aurait du mal à convaincre les électeurs de voter pour un texte qui risquerait par la suite d'être rejeté par l'un des vingt-sept Etats membres. Pour cette raison, les autorités britanniques pourraient demander à leurs partenaires de l'UE d'être les premiers à ratifier la révision des Traités, afin que les citoyens du Royaume-Uni soient sûrs de ce qu'ils seraient appelés à approuver lors du referendum qui suivrait. Cependant, on peut se demander comment il serait possible de convaincre les vingt-sept Etats membres d'engager une procédure visant à ratifier un nouveau Traité européen, car le sujet est politiquement extrêmement sensible. Cela serait d'autant plus difficile dans le climat politique actuel, alors que personne ne saurait si le peuple britannique en accepterait par la suite le résultat ! En outre, l'obtention des ratifications prendrait beaucoup de temps [11]. Cette procédure pourrait donc soulever des difficultés politiques sérieuses. Des difficultés similaires seraient engendrées par tous les scénarios nécessitant de modifier les Traités sur l'UE en vigueur.

En outre, le scénario mentionné ci-dessus poserait des questions de fond importantes. De fait, les institutions de l'Union et les autres Etats membres auraient des raisons impératives de ne pas accepter que le Royaume-Uni puisse bénéficier d'un tel statut particulier, car :

a) cela affecterait l'autonomie de prise de décision

**8.** Conformément à l'article 50, paragraphe 3, du TUE, cette décision exigerait l'accord du Royaume Uni ainsi que l'unanimité au Conseil européen (l'abstention n'empêche pas l'unanimité : voir l'article 235, paragraphe 1 du TFUE).

**9.** Cf. article 218 du Traité sur le Fonctionnement de l'UE (TFUE).

**10.** Le traité de révision devrait être ratifié par tous les autres Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles.

**11.** En Belgique, le Parlement fédéral ne serait pas le seul à devoir ratifier : les Parlements des trois régions et des trois communautés devraient également le faire.

## Si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne : Aspects juridiques et conséquences des différentes options possibles

de l'UE dans des domaines qui sont au cœur de sa *raison d'être* et pourrait, à la limite, remettre celle-ci en question;

b) un tel statut serait très attractif pour certains Etats tiers: il pourrait ouvrir la porte à des demandes de pays comme la Suisse, la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et les trois « Etats européens de petite dimension » (Andorre, Monaco, Saint-Marin) [12]. Son acceptation pourrait également engendrer des problèmes politiques internes dans certains Etats membres, tels la Suède, le Danemark ou d'autres, dans lesquels les partis politiques eurosceptiques pourraient essayer de jouer de cette idée, risquant de créer une autre menace existentielle pour l'UE ;

c) l'espoir d'un succès de ce scénario est fondé sur une évaluation trop optimiste de la puissance de négociation réelle du Royaume-Uni : alors que 50% de ses exportations vont vers les autres Etats membres de l'UE, la part des exportations de ces derniers vers le Royaume-Uni n'est que de 10% [13]. Par conséquent, son pouvoir de négociation serait plus faible que certains ne le pensent. En outre, la moitié de l'excédent commercial de l'UE vis-à-vis du Royaume-Uni provient de deux États membres seulement - l'Allemagne et les Pays-Bas -, alors que la révision des Traités sur l'UE exigerait également l'approbation des 25 autres États membres, dont certains enregistrent un déficit commercial avec le Royaume-Uni.

Si l'on tient compte de tous ces éléments, l'idée que l'UE puisse accepter de concéder au Royaume-Uni un tel statut de « *semi-membre* » est-elle plausible ? Je ne suis pas de cet avis. Il est beaucoup plus réaliste de penser que l'UE s'en tiendrait à sa politique habituelle. Ce qui signifie qu'un éventuel accord contraindrait le Royaume-Uni à respecter l'acquis communautaire ainsi que son évolution future, telle que décidée par l'UE, sans avoir le droit de participer aux décisions. Il serait déraisonnable d'attendre de l'UE qu'elle accepte une dérogation à ces règles et qu'elle renonce au principe de son autonomie de décision. Du reste, cette politique a toujours été soutenue dans le passé par les autorités britanniques elles-mêmes, tant parlementaires que gouvernementales. Les principes selon lesquels, dans un marché unique,

tous les opérateurs économiques doivent être soumis aux mêmes règles, que l'interprétation de ces règles doive être la même pour tous, et que leur mise en œuvre doive être juridiquement garantie, ne peut souffrir d'exceptions.

Cela signifie également que la préservation des principales caractéristiques du droit de l'UE/EEE serait essentielle. Il faut, en effet, rappeler que, par rapport au droit international classique, les spécificités du droit de l'Union sont la primauté, l'effet direct, l'uniformité de l'interprétation, l'absence de réciprocité, le contrôle de la mise en œuvre par la Commission (indépendante) et les sanctions (le cas échéant) décidées par une Cour de Justice (indépendante). Ce sont ces caractéristiques qui rendent le marché intérieur crédible pour les opérateurs économiques, dont la confiance est absolument essentielle. C'est la raison pour laquelle la préservation des spécificités du droit de l'UE serait également l'un des principes de base qui sous-tendraient la position de négociation de l'UE.

Il faut donc s'attendre à ce que les conditions imposées par l'UE comprennent, dans tous les cas de figure, la non-participation du Royaume-Uni au pouvoir législatif du Parlement européen et du Conseil. Ces conditions pourraient également inclure l'acceptation du rôle de la Commission et de la Cour de justice, en l'absence de ressortissants britanniques dans ces institutions. Elles incluraient certainement aussi une contribution financière au budget de l'UE, inférieure certes, mais d'une importance comparable à la contribution britannique actuelle par habitant. Un système comparable est prévu par l'UE dans ses relations avec la Suisse [14]. Une solution différente, concédant « *à titre exceptionnel* » au Royaume-Uni un « *statut spécial* » qui a été systématiquement refusé à la Norvège, à la Suisse et à d'autres Etats, ne serait acceptable ni par les Etats membres, ni par les institutions de l'UE.

Pour conclure sur ce point, même si ce premier scénario n'affectait pas les dispositions du Traité sur l'UE relatives à la libre circulation des personnes [15], ses chances d'aboutir seraient très faibles.

12. Le Conseil de l'UE a décidé, le 16 décembre 2014, d'autoriser la Commission à ouvrir des négociations avec Andorre, Monaco et Saint-Marin sur « un ou plusieurs accord(s) d'association » pour assurer à ces petits Etats une participation accrue au marché intérieur de l'UE et aux politiques horizontales et d'accompagnement qui y sont liées. « Le Conseil aura pour objectif, lors de ces négociations, d'assurer la mise œuvre la plus complète possible des principes du marché unique européen, tout en tenant compte de la situation particulière de ces trois pays, conformément à la Déclaration sur l'article 8 du Traité de UE ». La Déclaration ainsi mentionnée a été adoptée par la Conférence Inter Gouvernementale ayant adopté le Traité de Lisbonne, qui est annexée à son Acte Final. Elle se lit comme suit : "L'Union prendra en compte la situation particulière des pays de petite dimension territoriale entretenant avec elle des relations spécifiques de proximité".

13. Voir le rapport final du Center for European Reform (CER) « Les conséquences économiques d'une sortie de l'Union européenne » publié en juin 2014 (92 pages).

14. Voir le mandat de négociation donné à la Commission par décision du Conseil du 6 mai 2014 « autorisant l'ouverture des négociations entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur un cadre institutionnel régissant les relations bilatérales ».

## LES SEPT OPTIONS POSSIBLES APRÈS UN « BREXIT »

En revanche, l'autre scénario, où le Royaume-Uni choisirait un retrait de l'UE, ne dépend pas de décisions à prendre par les institutions de l'UE ou par les autres Etats membres. Le retrait constituerait une décision unilatérale, prise librement et uniquement par le Royaume-Uni, sans qu'aucune entité extérieure ne puisse s'y opposer.

Le problème qui se poserait alors pour le Royaume-Uni serait celui de construire une nouvelle relation avec le reste de l'UE, ce qui semble inévitable, pour des raisons tant géographiques qu'historiques, et parce qu'un retour éventuel dans l'UE, après l'avoir quittée, ne serait ni facile, ni rapide [16].

Sept options peuvent être envisagées pour établir un nouveau type de relations entre le Royaume-Uni et l'UE après un éventuel «Brexit». Comme le montre ce qui suit, aucune de ces options ne paraît entièrement satisfaisante pour le Royaume-Uni.

### **1) Première option : le cadre des nouvelles relations entre l'UE et le Royaume-Uni serait prévu par l'Accord de Retrait lui-même, qui établirait des arrangements "sur mesure".**

La négociation d'un tel Accord de Retrait serait extrêmement difficile.

Les négociateurs britanniques tenteraient de choisir parmi les politiques de l'UE et de ne retenir que celles qui conviennent au Royaume-Uni, en suivant une approche sectorielle plutôt que globale. En d'autres termes, le gouvernement britannique essaierait de conserver les avantages que lui apportent certaines politiques de l'Union. Il chercherait donc tout particulièrement à garder les avantages que l'accès au marché intérieur procure à la plupart des secteurs de l'économie britannique, en négociant au cas par cas.

En même temps, les négociateurs britanniques tenteraient d'éviter, ou plutôt de minimiser, les coûts budgétaires, économiques, juridiques et politiques du retrait. De fait, le gouvernement britannique

devrait convaincre le peuple du fait qu'il vient de « recouvrer sa souveraineté pleine et entière ». Il tenterait d'en faire la démonstration, tout en évitant de perdre un trop grand nombre d'avantages, et de mettre en péril l'économie du pays, le mode de vie de ses citoyens et le rôle du Royaume-Uni sur la scène internationale.

Toutefois, comme il a déjà été mentionné, la puissance de négociation du Royaume-Uni pour conserver un accès aussi large que possible au marché intérieur est surestimé par certains. Il convient de souligner que les "orientations" [17] d'un éventuel accord exigeraient l'approbation par "consensus" [18] du Conseil européen, c'est-à-dire des chefs d'Etat ou de gouvernement des 27 autres Etats membres, dont certains sont en déficit commercial vis-à-vis du Royaume-Uni.

Du côté de l'Union, les institutions - et en particulier la Commission, qui serait le négociateur de l'UE [19] - seraient animées par le souci de préserver strictement l'autonomie décisionnelle de l'Union. Elles exigeraient également de disposer du pouvoir juridique de contrôler le respect par le Royaume-Uni des engagements qu'il prendrait dans l'Accord. Ces deux points constitueraient probablement l'un des principes clés sur lesquels l'UE baserait sa position de négociation. En outre, l'UE tenterait de s'opposer à une approche sectorielle; ceci dit, une telle approche serait difficile à éviter, car le Royaume-Uni souhaiterait probablement ne plus participer à certaines politiques de l'UE. Tel pourrait être le cas pour la politique agricole commune, la politique commune de la pêche, la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, ou les quelques textes existant en matière de politique sociale. Il est donc possible que la stratégie britannique de « pick and-choose » devrait être en partie acceptée par l'UE.

Dans les domaines liés au marché intérieur et couverts par un Accord de retrait, le Royaume-Uni serait tenu, dans tous les cas, de respecter la législation de l'UE en la matière, afin de préserver un espace unique pour tous les opérateurs économiques, et sans avoir

15. A la date de rédaction du présent article, il semblerait que le gouvernement britannique ait choisi ce thème comme l'un des axes majeurs de sa politique européenne et de ses éventuelles demandes de réformes. Ce choix politique est lié à la progression dans les sondages du Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni (UKIP), parti politique britannique xénophobe et eurosceptique. Ce choix est risqué, car il pourrait amener le gouvernement britannique à exiger une révision des Traités sur l'UE, qu'il serait peu susceptible d'obtenir.

16. L'article 50, paragraphe 5, du TUE stipule que « Si l'Etat qui s'est retiré de l'Union demande à adhérer à nouveau, sa demande est soumise à la procédure visée à l'article 49. » En d'autres termes, tout « ex-Etat membre » sera à nouveau soumis à toute la procédure d'adhésion, comme n'importe quel pays candidat, sans bénéficier d'aucun passe-droit.

17. Cf article 50, paragraphe 2, du TUE.

18. Cf article 15, paragraphe 4, du TUE.

19. Cf. article 218, paragraphe 3, du TFUE.



## Si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne : Aspects juridiques et conséquences des différentes options possibles

le droit d'exercer une influence sur le contenu de cette législation. En outre, le Royaume-Uni devrait également accepter de verser une contribution financière substantielle, comme le font actuellement la Norvège et la Suisse [20].

Lors des négociations de l'Accord de retrait, chaque membre du Conseil de l'UE agirait naturellement conformément aux intérêts de l'Etat qu'il représente. Ensuite, la décision de conclure l'Accord devrait être prise par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, avec l'approbation du Parlement européen [21], lequel disposera donc d'un droit de veto. A moins que l'Accord ne s'étende aux domaines relevant des compétences des États membres, ce qui, normalement, ne devrait pas se produire [22], il n'aurait pas besoin d'être ratifié par chacun d'entre eux. Il n'en demeure pas moins qu'un autre accord devrait être ultérieurement négocié et conclu avec les États EEE AELE (et ratifié par l'UE, par le Royaume-Uni, par les 27 autres États membres de l'UE et par les trois États EEE (AELE), pour prendre en compte les nouvelles relations à établir entre l'EEE et le Royaume-Uni.

Enfin, l'article 218, paragraphe 11, du TFUE prévoit que, au cours ou à la fin de la négociation, « un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités ». Selon cette disposition, « en cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités ». Le recours à cette procédure pourrait, bien sûr, prendre du temps et allonger encore les délais.

### 2) Deuxième option : le Royaume-Uni rejoindrait l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège en tant que membre de l'EEE.

Les raisons qui pourraient inciter l'UE à proposer au Royaume-Uni de rejoindre l'EEE (ce qui impliquerait, légalement, que le Royaume-Uni adhère aussi à l'AELE) ne sont pas évidentes. L'acceptation du Royaume-Uni serait encore plus douteuse [23].

Certes, cette option aurait l'avantage de la simplicité. L'Accord EEE autorise les trois États EEE-AELE (Islande, Liechtenstein, Norvège) à accéder dans une large mesure au marché intérieur de l'UE et à jouir des quatre libertés, sans engagement concernant les autres politiques de l'Union, telles que l'agriculture, la pêche, le domaine judiciaire, la politique étrangère, etc. Ces pays doivent respecter la législation de l'UE concernant le marché unique et ne disposent que d'une influence très faible sur son contenu "decision shaping").

Toutefois, il faut reconnaître que l'EEE ne fonctionne pas de manière optimale. Dans un document de travail de la Commission en date du 7 décembre 2012 [24], le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission se sont plaints du retard croissant de l'application des nouveaux actes juridiques de l'UE [25] par les trois États EEE AELE. Début 2014, quelque 580 actes juridiques de l'UE, dont certains très importants, n'avaient pas encore été incorporés dans le droit EEE- par exemple, les décisions des Agences exécutives de l'UE concernant les services financiers. Dans des Conclusions adoptées le 16 décembre 2014, le Conseil s'exprime sur un ton conciliant :

« 31. Le Conseil se félicite de l'accord intervenu entre l'UE et les États de l'AELE membres de l'EEE, dont ont pris acte les ministres des finances et de l'économie de l'UE et des États de l'AELE membres de l'EEE lors de leur réunion informelle du 14 octobre 2014, sur les principes régissant l'incorporation dans l'accord EEE des règlements de l'UE établissant les autorités européennes de surveillance dans le domaine des services financiers. Le Conseil espère que les travaux techniques relatifs à l'incorporation de ces règlements seront menés à bonne fin dans les meilleurs délais. »

Mais, de manière plus négative, le Conseil ajoute :  
« 32. Le Conseil note néanmoins avec préoccupation les retards récurrents accusés dans l'ensemble du processus d'incorporation de la législation de l'UE dans l'accord EEE, ainsi que dans la mise en œuvre et l'application de la législation pertinente dans les États de l'AELE membres de l'EEE. Dans ce contexte,

20. Voir ci-après.  
21. Cf. article 50, paragraphe 2, du TUE. La majorité qualifiée du Conseil serait calculée comme prévu à l'article 238, paragraphe 3, lettre b) du TFUE.

22. Sauf si l'Accord contenait des engagements concernant la politique étrangère ou la défense du Royaume-Uni. Dans ce cas, le Royaume-Uni exigerait que l'Accord de retrait devienne un "accord mixte", qui devrait être ratifié non seulement par l'UE et le Royaume-Uni, mais aussi par chacun des 27 autres États membres.

23. Voir le Document de recherche de la Chambre des communes 13/42, page 17.

24. Voir le document SWD (2012) 425 final « A review of the functioning of the EEA ».

25. Ce chiffre doit être comparé au total d'environ 7 000 actes de l'UE qui ont été incorporés par l'EEE depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de 1994. Ce chiffre doit être compris comme englobant des textes d'importance très variable : certains concernent des détails très techniques, ou ne font que modifier un acte antérieur, certains autres ne sont que des recommandations, etc.

le Conseil insiste fortement sur la nécessité de redoubler d'efforts afin d'assurer l'homogénéité et la sécurité juridique dans l'Espace économique européen.

33. S'il salue les efforts accomplis par les États de l'AELE membres de l'EEE au cours des dernières années pour accélérer le rythme d'incorporation, le Conseil regrette que ces efforts soient restés insuffisants pour résoudre, efficacement et de manière complète, les problèmes existants. Le Conseil note en particulier que la remise en cause par les États de l'AELE membres de l'EEE de l'intérêt que la législation de l'UE présente pour l'EEE, le recours étendu à la possibilité prévue par l'accord de solliciter des adaptations et des dérogations, ainsi que les retards dans l'accomplissement des obligations constitutionnelles et dans la mise en œuvre et l'application dans les États de l'AELE membres de l'EEE de la législation de l'EEE déjà adoptée, contribuent à une fragmentation du marché intérieur et à une asymétrie des droits et obligations pour les opérateurs économiques. Le Conseil encourage les États de l'AELE membres de l'EEE à œuvrer activement à une incorporation et une application durables et rationalisées de la législation présentant un intérêt pour l'EEE, ce qui est primordial pour garantir la compétitivité globale de l'Espace économique européen. »

Il est vrai que les avantages d'éviter une négociation complexe et ardue seraient tels que l'UE pourrait envisager cette option [26]. Toutefois, si l'on observe les discussions en cours entre l'UE et la Suisse [27], il ne paraît pas impossible que l'UE exige un jour une refonte de l'architecture institutionnelle de l'EEE, surtout si les dysfonctionnements relevés par le Conseil se poursuivaient. Il est également vrai que les États EEE AELE se sont plaints [28] du fait que l'UE ne tient pas suffisamment compte de leurs intérêts et de leurs problèmes constitutionnels.

Quoi qu'il en soit, le principal obstacle à cette option viendrait probablement du Royaume-Uni lui-même. En effet, si l'objectif d'un retrait de l'UE serait de

devenir moins dépendant du pouvoir législatif de l'UE, il lui serait politiquement très difficile d'accepter :

- a) d'intégrer dans la législation britannique toutes les nouvelles dispositions juridiques de l'UE affectant le marché intérieur, sans avoir le droit d'influencer sensiblement leur contenu [29],
- b) d'être soumis à la règle selon laquelle les États EEE AELE parlent d'une seule voix au sein de la Commission mixte [30],
- c) les compétences conférées à l'Autorité de surveillance de l'AELE et à la Cour de l'AELE [31],
- d) de verser au budget de l'UE une somme d'une importance comparable à celle de la contribution d'un État membre [32].

Enfin, l'admission d'un nouvel Etat à l'EEE nécessiterait qu'un accord d'adhésion à cette organisation soit conclu non seulement par l'UE et le Royaume-Uni, comme c'est le cas pour l'Accord de retrait, mais également par les trente Etats membres de l'EEE (vingt-sept de l'UE et trois de l'AELE).

### 3) Troisième option : le Royaume-Uni tenterait de devenir membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Cette option ne constituerait pas une réponse adéquate aux besoins du Royaume-Uni. En effet, il deviendrait, comme la Suisse, membre de l'AELE sans devenir membre de l'EEE. Or, étant donné le développement de l'EEE et des relations bilatérales de la Suisse avec l'UE, l'Accord de libre-échange (ALE) entre l'UE et les États de l'AELE [33] est presque devenu une coquille vide. Seul les échanges des produits de la mer et de quelques produits agricoles sont couverts par l'Accord (pas d'autres biens, et aucun service). Cet accord n'a pas de liens avec l'EEE, ni avec l'Accord commercial de 1972 (modifié à plusieurs reprises) entre la Suisse et l'UE.

Enfin, devenir membre de l'AELE ne donnerait pas automatiquement au Royaume Uni l'accès aux nombreux accords de libre-échange conclus entre des Etats membres de l'AELE – et non par l'AELE elle-même – et des pays tiers [34].

26. Dans un premier temps, le SEAE et la Commission ont proposé cette option, parmi d'autres, aux « petits Etats » (Andorre, Monaco, Saint-Marin) avec lesquels ils se préparent actuellement à négocier « un ou plusieurs accords d'association », en application de la décision du Conseil du 16 décembre 2014.

27. Voir le mandat de négociation donné à la Commission par décision du Conseil du 6 mai 2014 « autorisant l'ouverture des négociations entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur un cadre institutionnel régissant les relations bilatérales », qui devrait faire l'objet d'un nouveau traité, imposant à la Suisse des obligations d'une nature comparable, bien que plus exigeantes, à celles qui sont applicables aux Etats EEE-AELE.

28. Voir : "The EEA Agreement and Norway's other agreements with the EU", (2012-2013) et "The EEA Review and Liechtenstein's Integration Strategy", (2013), 29. Voir l'Article 102 de l'Accord EEE.

30. Voir l'Article 93 de l'Accord EEE. Cela signifie que l'un des trois États EEE AELE peut bloquer la transposition en droit de l'EEE d'une nouvelle législation de l'UE ou d'une modification d'une législation existante, même si les deux autres États EEE AELE ont un besoin urgent d'une telle transposition pour des raisons économiques.

31. Voir l'Article 108 de l'Accord EEE.

32. Selon le rapport du Centre for European Reform au sujet du Royaume-Uni et du marché unique de l'UE : "The economic consequences of leaving the EU", publié en juin 2014, la contribution financière des trois Etats EEE-AELE (Islande, Liechtenstein et Norvège) versée à l'UE s'élève à 1,79 milliard € pour la période 2009-2014. La contribution norvégienne par habitant durant cette période est comparable à la contribution britannique nette par habitant au budget de l'UE durant la même période (inférieure de 9%). Les chiffres fournis par le document de recherche 13/42 de la Bibliothèque de la Chambre des Communes sont comparables : contribution par habitant inférieure de 17% pour la Norvège, par rapport au Royaume-Uni, pour l'année 2011.

33. Il n'y a pas d'accord de libre-échange entre l'UE et l'AELE en tant que telle.

34. Contrairement à ce qui est laissé entendre à la page 17 du document 13/42 de la Bibliothèque de la chambre des Communes.

**4) Quatrième option : le Royaume-Uni tenterait de suivre la « voie de la Suisse ».**

Cette option ne semble pas très attractive pour le Royaume-Uni. De plus, elle est probablement inacceptable pour l'UE.

Elle impliquerait en effet que l'UE et le Royaume-Uni concluent autant d'accords sectoriels que nécessaire (actuellement entre 120 et 130 dans le cas de la Suisse, seul un petit nombre d'entre eux ayant une réelle importance).

Certains observateurs pensent qu'une telle option pourrait être acceptable pour le Royaume-Uni, en dépit du fait que la Suisse n'a pas conclu d'accord avec l'UE dans le domaine de services, et des services financiers en particulier, alors que ce secteur constitue 40% du commerce extérieur britannique. Il faut souligner qu'il s'agirait là d'une grave lacune. Le cadre des accords entre la Suisse et l'UE étant fondé sur le droit international classique, les mêmes observateurs font valoir que cela constituerait un avantage pour le Royaume-Uni. En effet, la Suisse n'est pas liée par les décisions de juridictions telles que la Cour européenne de justice (pour les Etats membres de l'UE) ou la Cour de l'AELE (pour les Etats EEE-AELE). En pratique, cela ne correspond pas tout à fait à la réalité: la Suisse se retrouve souvent dans la même situation de *facto* que les Etats EEE-AELE, ce qui signifie qu'elle doit appliquer les Règlements et les Directives de l'UE (y compris leur interprétation par la Cour de justice de l'UE) sans pouvoir participer à leur élaboration [35].

En outre, les relations entre la Suisse et l'UE vont très probablement changer. En effet, l'Union considère que ses relations actuelles avec la Suisse ne sont pas satisfaisantes. Dans des Conclusions adoptées le 14 décembre 2010, le Conseil de l'UE avait décrit ces relations comme étant « *très complexes* », et susceptibles de « *mettre en péril l'homogénéité du marché intérieur et d'augmenter l'insécurité juridique* »; il ajoutait que ce système était « *devenu complexe et difficile à gérer et (avait) clairement atteint ses limites* ». Dans d'autres conclusions, adoptées le 20 décembre 2012, le Conseil réaffirmait que « *l'approche adoptée par la Suisse pour*

*participer aux politiques et programmes de l'UE au moyen d'accords sectoriels dans des domaines de plus en plus nombreux, en l'absence de tout cadre institutionnel horizontal, a atteint ses limites et doit être réexaminé [...] des mesures supplémentaires sont nécessaires pour garantir une interprétation et une application homogènes des règles du marché intérieur. Il juge notamment nécessaire d'établir un cadre approprié applicable à tous les accords existants et à venir. Ce cadre devrait, entre autres, prévoir un mécanisme juridiquement contraignant en ce qui concerne l'adaptation des accords à l'évolution de l'acquis de l'UE. En outre, il devrait comporter des mécanismes internationaux de surveillance et de contrôle juridictionnel.* »

C'est pourquoi l'UE a finalement décidé, en mai 2014, de lancer des négociations importantes avec la Suisse en vue d' « *un accord international sur un cadre institutionnel régissant les relations bilatérales avec la Confédération suisse* [36] ».

Ce mandat est très ambitieux: il vise à inclure dans le futur accord des dispositions conférant un rôle de surveillance à la Commission européenne, ainsi qu'un contrôle judiciaire à la Cour de justice de l'UE. L'accord devrait également imposer à la Suisse un délai maximal pour l'intégration dans le droit suisse des changements à l'*acquis communautaire* décidés unilatéralement par l'UE. Il convient de noter que de telles dispositions, si elles sont agréées, iraient au-delà des dispositions actuelles de l'EEE et qu'elles imposeraient à la Suisse des exigences supérieures à celles qui s'appliquent aux Etats EEE AELE.

Il est peu plausible que le Royaume-Uni veuille emprunter cette voie.

**5) Cinquième option : le Royaume-Uni tenterait de négocier un accord de libre-échange ou un accord d'association du type de ceux que l'Union a déjà conclus par l'UE avec de nombreux pays.**

Cette solution ne semble pas davantage en mesure de satisfaire, ni les besoins du Royaume-Uni, ni les exigences de l'UE.

35. La Suisse doit également contribuer financièrement au budget de l'UE. Sa contribution par habitant équivaut actuellement à 55 % de la contribution nette par habitant du Royaume Uni, eu égard au fait que son accès au marché intérieur de l'UE est nettement plus restreint que celui des États EEE AELE.

36. Le mandat de négociation donné à la Commission a été adopté par le Conseil de l'UE le 6 mai 2014. Le texte du mandat, divulgué par la presse suisse, est accessible au public.



Il n'existe actuellement aucun accord de libre-échange ou d'association avec l'UE dont la portée serait aussi vaste que celle que souhaiterait et nécessiterait le Royaume-Uni. De même, pour le moment, aucun accord de ce type ne prévoit les instruments de surveillance et judiciaires que l'UE exigerait dans le cas où elle accorderait un large accès au marché intérieur à un Etat tiers. Si elle négociait ce genre d'accord, l'Union exigerait qu'une partie de l'*acquis* soit adoptée par le Royaume-Uni : les règles du marché du travail, la santé et la sécurité, la politique de la concurrence, les normes de production, la protection des consommateurs, les spécifications techniques, etc. Si ces conditions ne sont pas remplies, il y a peu de chances que l'on puisse obtenir du Conseil la signature d'un tel accord.

Dans ce scénario, le Royaume-Uni serait également contraint de négocier en parallèle des accords commerciaux avec les pays et les organisations extérieures à l'UE [37] car il ne conserverait pas les droits et obligations prévus par les accords conclus par l'UE avec les pays tiers. Il serait difficile pour le Royaume-Uni de négocier des accords de libre-échange aussi avantageux que ceux qui ont déjà été conclus par l'UE. En effet, le pouvoir de négociation du Royaume-Uni serait bien inférieur à celui de l'Union : les exportations de biens et de services britanniques représentent, respectivement 3% et 4% des exportations mondiales, contre 15% et 25% pour celles de l'UE [38].

**6) Sixième option : le Royaume-Uni tenterait de négocier une union douanière avec l'UE, comparable à celle qui existe entre la Turquie et l'Union.**

Cette option ne semble pas satisfaisante non plus.

Les relations entre la Turquie et l'UE fournissent le modèle d'un accord d'association comprenant une union douanière. Si le Royaume-Uni acceptait de conclure un tel accord avec l'UE, il ne serait pas libre d'imposer ses propres tarifs douaniers, car il devrait se conformer aux décisions prises par l'UE en la matière. Il devrait également accepter les accords

préférentiels conclus par l'UE avec les pays tiers, et se conformer à une partie de l'*acquis communautaire*. En outre, cette option ne lui donnerait pas accès au marché intérieur de l'UE, et l'union douanière ne couvre pas le secteur des services.

En bref, cette option ne conviendrait pas aux intérêts britanniques.

**7) Septième option : au cas où aucun accord n'aurait été trouvé dans le cadre de l'une des six options examinées ci-dessus, le Royaume-Uni deviendrait simplement, à partir de la date de son retrait, un Etat tiers vis-à-vis de l'UE, comme les Etats-Unis ou la Chine.**

Que se passerait-il, concrètement, dans un tel cas ?

Du point de vue intérieur, à partir de la date de son retrait de l'UE, le Royaume-Uni serait libéré de la contrainte légale de mettre en œuvre le droit de l'UE. Ce dernier comprend les Règlements, les Directives, les Décisions, les traités internationaux et les autres normes de l'UE régissant le marché intérieur et les quatre libertés (libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux). Le droit de l'Union concerne également les autres politiques de l'UE : agriculture et pêche, sécurité et justice, transports, concurrence, fiscalité, politique sociale, protection des consommateurs, réseaux transeuropéens, cohésion économique et territoriale, recherche, environnement, énergie, protection civile, politique commerciale commune, coopération avec les pays tiers en vue de leur développement, aide humanitaire, etc. Bien entendu, les vingt-sept autres Etats membres ne seraient plus tenus de respecter le droit de l'UE vis-à-vis du Royaume-Uni.

Dans la plupart des domaines où, à la suite du retrait, le Royaume-Uni cesserait d'appliquer le droit de l'UE, Westminster devrait adopter de nouvelles lois nationales. Ce serait probablement le cas, par exemple, pour la législation sur la concurrence, pour la protection des consommateurs et de l'environnement, pour les politiques de l'agriculture et de la pêche, etc. L'élaboration de cette nouvelle

37. L'UE a conclu plus de 200 accords de libre-échange avec des organisations ou des pays tiers, couvrant 35% du commerce mondial.

38. Selon les derniers chiffres fournis par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), disponibles sur son site Internet, leurs parts dans le commerce mondial étaient les suivantes pour l'année 2011 :

- exportations de biens, Royaume Uni 2,7% ; UE 14,9%  
- importations de biens, Royaume Uni 3,5% ; UE 16,2%  
- exportation de services, Royaume Uni 6,6% ; UE 24,7%  
- importation de services, Royaume Uni 4,3% ; UE 21,1%

## Si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne : Aspects juridiques et conséquences des différentes options possibles

législation poserait de sérieux problèmes de politique intérieure et prendrait beaucoup de temps. En effet, les Règlements de l'UE seraient automatiquement abrogés, mais un examen approfondi, au cas par cas, devrait être entrepris de chaque loi et réglementation nationale adoptée pour l'application des Directives de l'UE, afin de choisir entre trois possibilités : les abroger, les garder inchangées, ou les modifier.

Il conviendrait aussi de tenir compte du fait que, pour continuer à pouvoir être exportés vers l'UE, les produits et les services britanniques devraient toujours, en pratique, être conformes aux normes de l'UE. Le Royaume-Uni devrait donc adopter un nombre important de lois et de règlements nationaux afin de combler le vide juridique laissé par l'inapplicabilité des Règlements de l'UE. Les frontières devraient être rétablies entre le Royaume uni et les autres États membres de l'Union (une frontière avec la République d'Irlande devrait même être envisagée, pour le cas où aucun accord spécial à ce sujet n'était conclu au préalable).

En matière de commerce international, les États membres de l'UE deviendraient des pays tiers vis-à-vis du Royaume-Uni, et vice versa. Concernant le commerce avec des pays tiers, le Royaume-Uni bénéficierait des règles de l'OMC, dont il est membre. Comme il a déjà été mentionné, le Royaume-Uni perdrait le bénéfice des quelque 200 accords conclus par l'UE avec des pays tiers ou des organisations régionales. Il est vrai que le Royaume-Uni demeure, comme tous les États membres de l'UE, signataire d'un grand nombre de ces accords, lorsqu'il s'agit d'accord mixtes [39]. Mais le problème est que, juridiquement, les engagements commerciaux contenus dans ces accords doivent être considérés comme ayant été pris uniquement par l'UE [40], car cette dernière les a conclus et signés sur la base de sa compétence exclusive en matière de politique commerciale [41]. Par conséquent, sauf décision des États tiers concernés, qui de toute façon exigerait probablement une renégociation (par exemple pour la fixation de quotas), la partie commerciale de ces accords ne lierait plus les pays tiers concernés vis-

à-vis du Royaume-Uni. De même, dans d'autres domaines, tels que le commerce des services, y compris les services financiers ou les transports aériens, les accords conclus par l'UE avec des organisations ou des pays tiers ne seraient plus applicables par et à l'égard du Royaume-Uni. Enfin, l'OMC connaît actuellement des carences, en particulier dans le domaine de la libéralisation du commerce des services, qui constitue la part la plus importante des exportations du Royaume-Uni.

### QUELLE SERAIT LA MEILLEURE FAÇON D'ÉVITER QUE LE ROYAUME-UNI SE RETIRE DE L'UNION EUROPÉENNE ?

Le retrait du Royaume-Uni de l'UE devrait idéalement être accompagné de l'établissement d'une nouvelle relation avec l'UE, globale et structurée, par la conclusion d'un accord international bilatéral. L'absence d'un tel accord aurait des effets extrêmement négatifs, en particulier pour l'économie du Royaume-Uni [42], mais aussi, quoique dans une moindre mesure, pour celle du reste de l'UE.

En l'absence de tout accord bilatéral entre le Royaume-Uni et l'UE, les pouvoirs publics, les opérateurs économiques et les individus devraient s'adapter à une nouvelle situation juridique, à compter de la date du retrait. Je ne pense pas que l'on puisse élaborer une théorie juridique selon laquelle des "droits acquis" resteraient valables pour des millions d'individus (et *quid* de leurs enfants et de leurs petits-enfants ?) lesquels, bien qu'ayant perdu leur statut de citoyen de l'UE, en garderaient les avantages à tout jamais [43] (... la liberté de circulation des personnes de et vers les États membres? ...le droit de voter et d'être candidat dans les élections au Parlement européen?). Une telle théorie ne trouverait aucun fondement juridique dans les Traités et engendrerait des situations absurdes.

Dès lors, à compter de la date du retrait, les opérateurs économiques et les ressortissants des États membres de l'UE résidant de manière temporaire ou permanente au Royaume-Uni (et *vice versa*), ne bénéficieraient plus du statut de citoyen

39. Les « accords mixtes » sont des accords internationaux conclus à la fois par l'UE et par ses États membres, car leur contenu est couvert en partie par les compétences des États et en partie par celles de l'Union. Toutes les dispositions de ces accords mixtes relèvent de la Cour de Justice de l'UE.

40. Sur la base de l'article 207 du TFUE.

41. Cf. article 3, paragraphe 1-b) du TFUE.

42. Ce fait est partiellement reconnu dans "The Europe Report: a win-win situation", rapport rédigé par Gérard Lyons, conseiller économique de Boris Johnson, maire de Londres, Greater London Authority, août 2014.

43. A contrario, cf. Jochen Herbst "Observations on the Right to Withdrawal from the EU: Who are the 'Masters of the Treaties?'" *German Law Journal* (6: 2001), page 1 775. Le raisonnement de l'auteur est fondé (à tort, d'après moi) sur une seule phrase de l'arrêt rendu par la CJUE à propos de la célèbre affaire *Van Gend et Loos*, et qui ne concernait pas cette question (en 1963!), mais qui affirmait que le droit communautaire était un nouvel ordre juridique de droit international qui concernait non seulement les États, "mais également leurs ressortissants", et que ce droit devenait une partie de leur "patrimoine juridique" (j'ajouterais « tant qu'ils restent des citoyens de l'UE », à savoir des ressortissants d'un État membre de l'UE » !).

de l'UE résidant dans un État de l'UE. Leur situation serait régie par un nouveau cadre juridique. Ceux qui jouissent déjà du droit de résidence permanente pourraient le conserver, comme un droit dérivé de la Convention européenne des droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Ils pourraient continuer à exercer leurs droits, en fonction de leurs contrats spécifiques et en conformité avec la législation locale. En revanche, ceux qui ne bénéficieraient pas du droit de résidence permanente pourraient, en théorie, être contraints de quitter le pays, en application des règles nationales en vigueur en matière d'immigration. Cela engendrerait des situations humaines difficiles et des contentieux juridiques. Des solutions, au moins temporaires, seraient probablement vite trouvées. Tout accord en la matière serait fondé sur le droit international classique et en particulier sur le principe de réciprocité. Cela signifie que les droits qui seront conférés par l'UE aux citoyens britanniques résidant dans les États membres (Etats qui ne seront pas en mesure de négocier individuellement avec le Royaume Uni, car ils sont tous liés entre eux par le droit de l'UE dans ce domaine) devraient être accordés par le Royaume-Uni aux ressortissants des vingt-sept États membres de l'Union résidant au Royaume-Uni.

En l'absence de tout accord en ce sens, même temporaire, la situation de certaines personnes deviendrait difficile. Sans accord à moyen terme, elle risquerait de s'aggraver. La solution à ce problème serait de conclure rapidement un accord approprié, portant en particulier sur des mesures de transition, applicables durant une période définie et dans des situations spécifiques.

La conclusion est claire : aucune des sept options entre lesquelles il serait possible de choisir au cas où le Royaume-Uni déciderait de se retirer de l'Union européenne ne serait satisfaisante. Aucune autre option ne paraît concevable, qui puisse permettre, d'un point de vue britannique, de concilier la viabilité économique d'un accord et son acceptabilité politique. Toute option conduirait le Royaume-Uni dans l'une ou l'autre de ces deux directions :

-la première conduirait le Royaume-Uni à devenir

une sorte de "satellite" de l'UE, qui aurait l'obligation de transposer dans son droit national tous les Règlements et Directives concernant le marché unique;

-la seconde affecterait sérieusement son économie, en la coupant de ses principaux marchés et en contraignant son gouvernement à entreprendre des négociations commerciales à partir de zéro, tant avec l'UE qu'avec tous les pays du monde, en sachant qu'il ne dispose pas d'une grande puissance de négociation.

Par conséquent, tout le monde a intérêt à trouver une solution pour que le Royaume Uni reste un État membre de l'Union. Un travail diplomatique approprié devrait permettre d'y parvenir. Ce travail serait favorisé par l'adoption de certaines des réformes actuellement proposées par les autorités britanniques, ce qui aiderait ces dernières, en cas de referendum, à faire campagne contre le retrait. En fait, certains dirigeants européens seraient heureux d'envisager l'adoption de certaines de ces réformes, qu'ils considèrent, eux aussi, comme positives.

On ne peut en dire autant de toutes les suggestions parfois suggérées par certains hommes politiques britanniques. Par exemple, parmi les suggestions qui touchent au domaine essentiel de la liberté de circulation des personnes, certaines, qui impliquent la possibilité d'une discrimination des ressortissants travaillant au Royaume-Uni fondée sur leur nationalité, seraient contraires aux traités sur l'UE et ne seraient pas acceptées par les 27 autres Etats membres. D'une façon générale, étant donné le climat politique actuel, les propositions de réformes devraient éviter de rendre nécessaire une révision des Traités sur l'UE, qui paraît pour le moment politiquement irréalisable.

La principale option qui était suggérée par le gouvernement britannique il y a quelques années, en 2013, était fondée sur l'idée d'un « *retour des compétences* » ("repatriation of powers") de l'Union vers les Etats membres. Afin de préparer soigneusement cette option, le gouvernement britannique a demandé à tous les services

ministériels, ainsi qu'à des personnes et à des organismes indépendants, d'analyser attentivement, d'un point de vue juridique, la répartition actuelle des compétences entre l'UE et ses États membres. L'hypothèse de travail était que trop de pouvoirs juridiques, dans de trop nombreux domaines, avaient été transférés à l'UE dans les Traités. Comme l'écrit Michael Emerson dans son ouvrage publié en 2015 [44]: «*Le gouvernement britannique a réalisé l'évaluation la plus complète que l'on ait jamais faite au sujet du fonctionnement de l'UE dans un document intitulé « Rapport sur l'équilibre des compétences ». Ce rapport, basé sur 32 volumes et 3000 pages d'éléments réunis par plus de 1 500 sources indépendantes, a permis de publier des analyses cohérentes en la matière. (...) Il prouve que le partage des compétences entre l'UE et les Etats membres a été progressivement façonné par des années de négociations et d'expérience dans le but d'obtenir des équilibres viables »*. Ce rapport sur le partage des pouvoirs a été réalisé durant une période où les autorités britanniques étaient persuadées que la situation de la zone euro provoquerait immanquablement, suite à la crise, une révision des Traités sur l'Union destinée à renforcer la gouvernance de la zone euro. Ces autorités pensaient que, dans ce cas, elles pourraient accepter cette révision, à la condition qu'elle soit accompagnée d'amendements prévoyant le "retour" de certaines compétences, ou l'adoption pour le Royaume-Uni d'un statut spécial de « *semi-membre de l'Union* ». Mais la zone euro ne s'est pas orientée vers la révision des Traités sur l'Union; elle a choisi de se contenter de la conclusion de plusieurs accords intergouvernementaux, accompagnés de décisions de la Banque Centrale européenne.

Il en résulte que, pour le Royaume-Uni, l'adoption par l'UE de réformes appropriées, sans procéder à une révision des Traités, apparaît comme la seule solution réaliste, tant du point de vue politique que juridique, tout en répondant néanmoins aux « questions-clés » énumérées par David Cameron, dans son article du *Sunday Telegraph* de mars 2014 [45]. Beaucoup de choses pourraient être faites sans changer les Traités, à condition qu'elles soient

appuyées par une forte volonté politique. Car il s'agit plus, en effet, d'une question de volonté politique des Etats membres et de culture des institutions de l'Union qui permettrait d'orienter différemment les politiques futures de l'UE.

Ces réformes pourraient comprendre des mesures politiques, comme l'adoption d'un calendrier en vue de l'achèvement du marché intérieur, notamment pour le secteur des services [46], et le lancement de nouvelles politiques de coopération optionnelles, par exemple sur l'énergie, et sur la coopération industrielle dans le domaine des équipements de défense. Ces réformes pourraient également inclure des mesures visant à améliorer le fonctionnement des institutions, en rationalisant le fonctionnement de la Commission - en l'organisant par équipes présidées par de puissants vice-présidents, comme l'a fait l'actuel président de la Commission, Jean-Claude Juncker - et en incitant toutes les institutions, et surtout (mais pas uniquement) le Parlement européen, à rester dans les limites de leurs pouvoirs juridiques [47], conformément aux prescriptions des Traités [48] et à se concentrer sur des sujets majeurs, en application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Le Conseil européen a déjà exprimé 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* » [49] ne doit pas être interprété comme une disposition juridiquement stricte, et qu'il permet différents "voies" (et non « vitesses ») pour l'intégration. Il serait également envisageable de rappeler que les Traités obligent l'UE à respecter l'histoire, la culture et les traditions des peuples de l'Europe (Préambule et article 3, paragraphe 3, 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, paragraphe 4, TUE). Ces points mériteraient d'être rappelés au public, peut-être au moyen d'une Déclaration solennelle.

D'autres idées pourraient être examinées, telles que des mesures pratiques susceptibles de permettre

44. « Britain's Future in Europe, Reform, renegotiation, repatriation or secession? » (CEPS, Bruxelles, 180 pages).

45. Voir à ce sujet : "Cameron can skip Treaty change, says lawyer", *Financial Times*, Londres, 6 mai 2014, p. 3.

46. Le secteur des services représente 70% des exportations britanniques.

47. 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 Etats membres, et sur les questions concernant la zone euro qui relèvent de compétences des Etats 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. Il est rappelé que l'article 5 du TUE édicte que "Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux Etats membres".

48. Voir l'article 13, paragraphe 2, du TUE: "Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités..."

49. Voir l'avant dernier alinéa du Préambule et l'article 1er, deuxième alinéa du TUE, ainsi que le premier alinéa du Préambule du TFUE.

de :

**1) Réduire les formalités administratives excessives ("red tape") et mieux respecter le principe de subsidiarité :**

Le mandat confié par Jean-Claude Juncker, l'actuel président de la Commission, à son premier vice-président, Frans Timmermans, va exactement dans ce sens. Il semble que M. Timmermans se soit attelé à sa tâche de manière fort énergique. En tous cas, il convient de rappeler que, par définition, toute législation de l'UE remplace 28 législations nationales (soit 28 différents "red tape") améliorant ainsi le fonctionnement du marché unique. Il n'existe aucune option juridique simple pour éviter les formalités administratives excessives: ce n'est pas un problème qui peut être résolu par l'adoption d'un traité. Faire en sorte que les normes juridiques adoptées par l'UE ne créent pas d'obstacles inutiles et de nature à gêner l'activité économique est un travail qui doit se faire au jour le jour. Cette tâche de simplification semble être prise actuellement plus au sérieux que par le passé, à la fois par les États membres et par les institutions de l'UE (cf. par exemple, le programme Refit [50]).

Pour commencer, les autorités nationales devraient procéder systématiquement à un examen plus minutieux des propositions législatives de la Commission qu'elles ne le font aujourd'hui.

Je suggère également le recours à des mécanismes non juridiques, comme :

- une sérieuse amélioration du système en vigueur d'Analyse d'Impact, qui pourrait relever d'une Agence autonome et servir en même temps la Commission, le Parlement et le Conseil,
- l'élaboration d'indicateurs de performance, et
- l'évaluation à intervalles réguliers des effets de certaines dispositions législatives de l'UE, après quelques années de mise en œuvre.

Il convient en outre de rappeler quelques réalités : « la proportion de textes législatifs de l'UE adoptés par les Parlements nationaux doit être évaluée de manière objective. Une étude minutieuse de

la Chambre des communes a prouvé que, pour le Royaume-Uni, 6,8% de la législation primaire et 14,1% de la législation secondaire jouaient un rôle dans la mise en œuvre du droit de l'UE, alors que divers discours politiques alléguaient que ce chiffre atteignait 75% sans citer aucune source sérieuse [51] ».

**2) Accroître et améliorer la participation des Parlements nationaux à la vie de l'Union :**

L'article 12 du TUE et les Protocoles 2 et 3, textes ajoutés aux Traités par le Traité de Lisbonne, confèrent de nouveaux pouvoirs intéressants aux Parlements nationaux (PN). En se fondant sur le contrôle de la subsidiarité, et selon le domaine concerné, le tiers ou le quart des Parlements nationaux peuvent obliger la Commission à réviser l'une de ses propositions législatives. Il est vrai que cette possibilité a rarement été utilisée jusqu'ici: les délais imposés aux PN sont trop courts, leur coopération n'est pas organisée de manière optimale et leurs avis ne sont pas contraignants (des «cartons jaunes», mais pas de «cartons rouges»).

Ce processus pourrait être amélioré dans la pratique, sans modifier les Traités :

- en offrant aux PN des services pour mieux s'organiser à cet effet,
- en calculant les délais (fort brefs) qu'ils ont pour réagir d'une façon plus souple, et
- en demandant à la Commission son accord de principe pour suivre leurs conclusions, sauf exception dûment justifiée devant le Conseil européen.

**3) Protéger les droits des Etats membres hors zone euro :**

De plus en plus d'observateurs pensent que, à moyen terme, la zone euro sera contrainte de pousser plus loin son intégration, soit par une révision des Traités sur l'UE, soit par un «Traité de la zone euro» – un accord intergouvernemental ne faisant pas partie des Traités sur l'UE, tout en étant lié à ces derniers. Dans un tel cas, les Etats membres hors zone euro craindraient que la zone euro puisse adopter des décisions ayant un impact négatif sur eux, en

50. Regulatory Fitness and Performance (Refit), est un programme de la Commission. Il vise à rendre la législation de l'UE plus simple et à réduire les coûts induits par la réglementation, contribuant ainsi à la mise en place d'un cadre réglementaire clair, stable et prévisible, favorable à la croissance et à l'emploi.

51. Michael Emerson, op. cit., page 2.



## Si le Royaume-Uni quittait l'Union européenne : Aspects juridiques et conséquences des différentes options possibles

particulier dans le domaine du marché unique. Afin de les rassurer, la zone euro, ou plus exactement les Etats membres de la zone euro – avec quelques autres Etats membres de l'UE dits « pré-in » – pourraient préciser dans ce nouveau « *Traité de la zone euro* » leurs obligations juridiques et accepter de se soumettre au contrôle de la Cour de justice de l'Union. Ces obligations pourraient comprendre :

- la garantie des droits des Etats membres hors zone euro, y compris au sujet de l'intégrité du marché unique,
- le respect de l'«*acquis communautaire*» et des compétences exclusives et exercées par l'UE en vertu des traités,
- le respect de la primauté juridique des Traités sur l'UE et du droit de l'UE sur "le *Traité de la zone euro*",
- l'engagement d'assurer la transparence de leurs activités, et
- de donner le droit de participer à des réunions de la zone euro à ceux des Etats hors zone qui voudraient la rejoindre dans un délai à fixer.

La mise en œuvre de ce genre d'idées concernerait des questions objectivement importantes. Il serait sage de se concentrer sur elles, plutôt que de proclamer que l'immigration de travailleurs de l'UE au Royaume-Uni est le problème majeur pour les

futures relations entre le Royaume-Uni et l'UE. Sur cette question, il suffit de rappeler que la législation actuelle de l'UE autorise les États membres à adopter des mesures contre d'éventuels abus: la Cour de justice de l'UE a rappelé cette possibilité dans un arrêt récent [52]. En outre, si besoin en était, cette législation pourrait être rendue plus précise. A l'opposé, certaines suggestions en cours de discussion à Londres impliqueraient une révision des traités sur l'UE et pourraient affecter le principe même de la libre circulation des personnes. Il est permis de penser que le fait de persister dans une telle voie ne serait pas de nature à favoriser des négociations brèves et positives avec l'UE.

---

### Jean-Claude Piris,

Consultant en droit de l'Union européenne et en droit international public,  
Jurisconsulte du Conseil européen et Directeur général du Service juridique du Conseil de l'UE de 1988 à 2010  
Conseiller d'Etat honoraire. Ancien diplomate français.  
Ancien directeur des services juridiques de l'OCDE. Auteur de plusieurs livres, dont "Le Traité de Lisbonne: une analyse juridique et politique" (Cambridge University Press).

52. Arrêt du 11 novembre 2014 de la CJUE dans l'affaire C-333/13 *Elisabeta Dano, Florin Dano contre Jobcenter Leipzig*. Cependant, la Cour a également rappelé que : « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux qui, parmi ces derniers, se trouvent dans la même situation d'obtenir, dans le domaine d'application *ratione materiae* du traité FUE, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique. »(point 58).

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

---

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.