

AVANT-PROPOS

CHARLES BAHUREL

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DU LITTORAL (LARJ EA 3603)

ELSA BERNARD

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ LILLE 2 (EA 4487, CRDP/ERDP)

MARION HO-DAC

MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ DE VALENCIENNES (IDP EA 1384)

Pour la première fois dans l'histoire de la construction européenne, le peuple d'un État membre – le Royaume-Uni – a choisi de se retirer de l'Union. Ce saut dans l'inconnu soulève de multiples questions auxquelles cet ouvrage propose de répondre. Mais le thème est difficile, le projet ambitieux : il ne fallait pas moins qu'une collaboration régionale, interuniversitaire, pour l'embrasser.

I. LE PHÉNOMÈNE BREXIT

Le parti a été pris de proposer une analyse du Brexit, comme *phénomène*, c'est-à-dire en tant que « fait que l'on observe, en particulier dans son déroulement mais aussi comme manifestation de quelque chose d'autre »¹.

Étudier, d'une part, le Brexit *dans son déroulement* est, sans conteste, la difficulté majeure de l'exercice scientifique que nous avons confié aux intervenants – académiques, acteurs et experts des affaires européennes – et une raison supplémentaire, pour nous, de les remercier chaleureusement d'avoir accepté de s'essayer à l'exercice : réaliser une analyse en mouvement. Le Brexit n'est pas de l'ordre de l'instantané : il a des causes à rechercher, pour partie, dans le passé ; sa matérialisation politique et juridique est

1. *Larousse classique*, Paris, éd. 1979.

plurielle (le référendum du 23 juin 2016, la notification du retrait le 29 mars dernier, l'accord à venir sur les relations futures...) ; il a et aura des effets connexes qui vont s'étaler dans le temps (la baisse de la livre, le désir d'indépendance renouvelé de l'Écosse, le retour comme le départ possible d'individus et d'opérateurs économiques commandés par le retrait du Royaume-Uni de l'Union, le cas irlandais...).

Voir et analyser, d'autre part, le Brexit, *comme manifestation de quelque chose d'autre* est nécessaire : le Brexit exprime en effet, sans aucun doute, les difficultés identitaires qui affectent la construction européenne depuis plus de dix ans – si l'on prend comme date-repère l'échec du projet de constitutionnalisation de l'Union européenne en 2005, date du référendum en France sur le projet de Constitution pour l'Europe. En ce sens, un auteur a fait état du « manque de lisibilité » dont souffre l'Europe, le qualifiant de « crise conceptuelle »². Le Brexit pointe certainement du doigt cette crise conceptuelle, alors que, dans le même temps, le 25 mars dernier, ont été célébrés à Rome (et partout en Europe) les 60 ans de la signature du traité de Rome, traité instaurant la Communauté économique européenne.

II. LES AXES D'ANALYSE DU BREXIT

Le Brexit est un phénomène multiforme qui impose, pour son étude, une approche pluridisciplinaire et suivant des perspectives variées. À cette fin, le lecteur se voit proposer dans le présent ouvrage une analyse politique et institutionnelle du Brexit (Partie 1), complétée par une étude approfondie de ses enjeux matériels, citoyens et économiques d'un côté (Partie 2), migratoires et pénaux de l'autre (Partie 3), donnant la parole à des universitaires européens, à des praticiens du droit de l'Union européenne (magistrats, avocats, consultants) ou encore à des experts des affaires européennes.

1. *Les enjeux politiques et institutionnels du Brexit*

Le retrait d'un État membre de l'Union européenne est une nouveauté. Si une telle option est prévue, depuis le traité de Lisbonne, par l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE), cette disposition, qui connaît

2. J.-Cl. GAUTRON, « Regard explicatif sur les crises de l'UE et comment s'en sortir », Entretien blogdroiteuropéen, 21 mars 2017 : <https://blogdroiteuropeen.com/2017/03/21/regard-explicatif-sur-les-crises-de-lue-et-comment-sen-sortir-par-jc-gautron/>.

son heure de gloire depuis le référendum britannique de juin 2016, avait été adoptée à titre avant tout symbolique et politique, pour conforter les velléités souverainistes de certains États membres mais sans que sa mise en œuvre, un jour, soit réellement envisagée. Il n'est pas anodin, compte tenu de ses relations compliquées avec l'Union européenne, que le Royaume-Uni soit le premier État de l'Union à invoquer le droit de retrait et suscite, par la même occasion, de nombreuses questions sur les modalités de mise en œuvre de l'article 50 TUE, au regard du droit de l'Union comme du droit britannique. Plus largement, la multiplication des Livres blancs, auditions parlementaires, notes, missions d'information et autres rapports en tous genres rédigés ou commandés par diverses institutions de l'Union, du Royaume-Uni ou des autres États membres, témoignent de la diversité et de la complexité des problèmes juridiques, institutionnels et politiques soulevés par cet événement sans précédent dans l'histoire de la construction européenne.

Les spécialistes qui se sont exprimés lors du colloque n'ont pas occulté les interrogations qui subsistent quant aux conditions d'exercice et aux conséquences de ce retrait annoncé. Ils ont, au contraire, exposé et analysé les difficultés politiques et institutionnelles auxquelles sont confrontées différentes entités qui se préparent au Brexit.

L'Union européenne d'abord, dont les traités ne proposent, pour cadre juridique de sortie d'un État membre, qu'un article 50 TUE particulièrement laconique, et qui doit se préparer à négocier âprement deux accords distincts avec le Royaume-Uni : l'accord de retrait, puis celui sur les relations futures avec ce nouvel État tiers.

Le Royaume-Uni ensuite, dont l'article 50 TUE prévoit qu'il peut décider du retrait « conformément à ses règles constitutionnelles », ce qui n'est pas allé sans soulever des questions juridiques auxquelles les plus hautes juridictions britanniques ont eu à répondre.

Les Hauts-de-France enfin, région à laquelle les trois universités organisatrices de ce colloque appartiennent et qui, compte tenu de sa localisation et de ses liens particuliers avec son voisin britannique est particulièrement concernée par la préparation de ce retrait.

Ces préparatifs et leurs difficultés exposés, il est apparu nécessaire d'aborder la question des enjeux politiques et institutionnels du Brexit sous un angle prospectif, en s'interrogeant, dans un premier temps, sur l'avenir de l'Union à 27 et sur les moyens, pour les États restants, de surmonter la perte d'un de leurs membres. Comme le retrait britannique aura des

répercussions dans de multiples domaines et pour tous les États qui restent dans l'Union, il nous est apparu intéressant d'en présenter une application pratique dans une matière, la défense européenne, et de mettre en évidence la situation particulière d'un État parmi les 27 restants : l'Irlande, dont on sait qu'elle est, plus que ses homologues, exposée aux conséquences d'un tel retrait britannique.

Les différents modèles de coopération entre l'Union et le Royaume-Uni ont été envisagés dans un second temps. Jusqu'à la fin des négociations et la conclusion de l'accord de retrait, des doutes existeront sur la nature de la relation à venir entre l'Union et le futur nouvel État tiers. Comme en témoignent les contributions présentées dans cette première partie de l'ouvrage, toutes les options restent ouvertes quant à la forme que pourra prendre, sur les plans institutionnel et politique, cette relation inédite, sachant que, d'une part, le Royaume-Uni ne sera jamais un État tiers comme les autres, et que, d'autre part, l'Union n'a aucun intérêt à lui accorder un statut trop favorable, susceptible de laisser paraître que la position d'État tiers à l'Union est plus enviable que celle d'État membre.

2. *Les enjeux citoyens et économiques du Brexit*

Le versant « citoyenneté » de l'analyse du Brexit est probablement l'élément déclencheur de ce phénomène inédit de la construction européenne. Les Britanniques, citoyens européens parmi d'autres, ont voté majoritairement pour le retrait de leur État de l'Union. C'est ici, pour partie au moins, l'Europe « du bas » qui a été à l'œuvre : « *Le Labour* [...] a ainsi laissé les ouvriers anglais voter contre les immigrants polonais et hongrois »³ ; c'est la peur d'un ennemi commun qui a fédéré une partie au moins des partisans du *Leave* et qui a résonné au-delà du Royaume-Uni, dans les campagnes électorales, aux Pays-Bas, au tout début du printemps 2017, et, un peu plus tard, en France.

Sauf qu'il y a erreur, ou du moins une certaine confusion, dans l'identification de cet ennemi commun : l'immigrant polonais ou hongrois est un *autre Européen*, un *alter ego* des Britanniques, en ce qu'il jouit, comme ces derniers (en droit positif), du principe de liberté de circulation dans l'espace européen, en tant que travailleur ou citoyen européen notamment. Il n'en va pas de même juridiquement, on le sait, des ressortissants d'États tiers à l'Union lorsqu'ils entrent dans l'espace européen.

3. A. TOURAINE, *Le nouveau siècle politique*, Paris, Éd. Seuil, 2016, p. 59.

Les enjeux citoyens du Brexit, c'est ensuite la question du vide laissé par le départ des Britanniques. Est visé ici, d'abord, le vide juridique pour les justiciables britanniques ou les justiciables impliqués dans un contentieux britannico-européen. En effet, le gouvernement de Theresa May a annoncé une grande loi d'abrogation, *Great Repeal Bill*, mettant fin au *European Communities Act* de 1972 (the ECA) et censée transposer l'acquis européen dans l'ordre juridique britannique, mais il est évident que tout ne pourra pas l'être pour des raisons techniques ou politiques. Et l'on pense ici, par exemple, au système de coopération entre les juges nationaux et la Cour de justice de l'Union européenne (à travers la procédure du renvoi préjudiciel).

Mais il est également question d'un vide humain, puisque l'Union sera privée de quelque 64 millions d'habitants avec le départ du Royaume-Uni, situation qui impose d'en tirer les leçons : c'est une invitation à repenser l'Europe. Il faut alors donner la parole aux jeunes qui sont les bâtisseurs de demain.

L'ossature « marchande » de la construction européenne impose naturellement de s'intéresser, ensuite, aux enjeux économiques du Brexit. C'est alors l'Europe « du haut » qui a échoué : celle des « élites économiques auxquelles les social-démocraties européennes, Royaume-Uni en tête, se sont ralliées »⁴ ; sont visés ici les acteurs tant publics que privés de l'intégration économique européenne. De quelles défaillances s'agit-il ? Ce sont bien sûr les stigmates de la crise (bancaire et financière) de 2008 qui sont toujours présents...

L'économie est aussi, en réaction, la force du Royaume-Uni, la voie par laquelle il entend réussir son retrait et ce retour au national. La balance commerciale britannique est déficitaire dans ses relations avec les autres États membres de l'Union, alors qu'elle est positive dans ses échanges commerciaux avec le reste du Monde⁵. C'est naturellement une donnée encourageante pour la redéfinition de ses relations commerciales extérieures. De même, côté Union européenne, la zone euro a un solde de 130 milliards d'euros dans ses relations avec le Royaume-Uni : elle a donc intérêt à ménager, elle aussi, ses rapports commerciaux avec le futur État tiers.

C'est également le cas au niveau local : l'exemple de la Région Hauts-de-France est édifiant en cela ; le Royaume-Uni est le 4^e partenaire économique

4. *Ibid.*, p. 61.

5. C. MATHIEU et H. STERDYNIK, « Brexit : le prix à payer », in *L'économie européenne 2017* (OFCE), Paris, Éd. La Découverte, 2017, pp. 57 et s. et spéc. p. 60.

de la région. Nous avons pu échanger avec plusieurs entrepreneurs implantés dans les Hauts-de-France : l'un d'eux a dû fermer, en début d'année 2017, sa filiale anglaise (dans le secteur du textile) tout simplement à cause de la baisse de la livre. Dans le même temps, des scénarios plus optimistes se dessinent : la Région, comme futur point d'entrée dans l'Union pour les opérateurs britanniques ? Ou encore (et symétriquement), le Royaume-Uni, future terre d'accueil pour investir à des conditions que l'on peut espérer très compétitives (par exemple, en termes de fiscalité ou de conditions de travail) ?

Autant de questionnements auxquels il est indispensable d'essayer de répondre dès à présent.

3. *Les enjeux migratoires et pénaux du Brexit*

La décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne doit enfin être étudiée sous un autre aspect, peut-être moins mis en avant que les autres mais pourtant tout aussi crucial pour comprendre le phénomène du Brexit. Il s'agit des enjeux migratoires et pénaux qui se sont introduits dans les débats de manière doublement paradoxale.

Le premier paradoxe tient au fait que le désir de contrôler l'immigration a été un élément essentiel pour les électeurs britanniques, alors même que ces problèmes migratoires n'étaient pas directement imputables à l'Union européenne. En effet, il ne faut pas oublier que les raisons économiques et politiques n'ont sans doute pas été les plus fortes pour de nombreux électeurs britanniques. Il apparaît en effet que c'est la critique de la politique migratoire de l'Union européenne qui a été l'argument le plus efficace pour obtenir ce résultat. Il y a bien sûr l'immigration européenne, en provenance principalement d'Europe de l'Est, qui a été mal vécue par de nombreux citoyens britanniques et qui, elle, relève effectivement de l'appartenance à l'Union. Mais le vote pour le Brexit a été visiblement influencé aussi par l'afflux impressionnant de millions de réfugiés, venus d'Afrique et du Moyen-Orient sur le continent européen, qui, pour un certain nombre d'entre eux, convergent vers le Nord de la France dans l'espoir de rejoindre l'Angleterre vue comme un *Eldorado*. À cette situation exceptionnelle, il faut ajouter l'inquiétude soulevée par la multiplication des attentats terroristes dans les pays européens. Les partisans du Brexit ont su tirer parti de cette situation, en dénonçant l'impuissance de l'Union à traiter ces difficultés et à conjurer ces menaces, en entretenant souvent la confusion entre l'immigrant

européen et l'immigrant non européen. Pourtant, ce procès est largement infondé car le Royaume-Uni n'est pas soumis à Schengen et la gestion de l'immigration non européenne n'est pas de la compétence de l'Union européenne. Il n'en demeure pas moins que de nombreux Britanniques ont associé ces problèmes à l'Union, pensant par là reprendre en main leur destin national. Mais la question est de savoir si le Brexit peut vraiment donner plus de sécurité au peuple britannique, ce qui est loin d'être certain et ce qui nous conduit au second paradoxe.

Le second paradoxe réside dans les conséquences du Brexit sur la coopération pénale européenne. Au lieu de protéger davantage les Britanniques, il se pourrait que le Brexit affaiblisse la lutte contre le terrorisme et l'efficacité des politiques de sécurité. En effet, les Britanniques étaient *leaders* dans la coopération européenne en matière pénale. La qualité du travail des magistrats et des policiers britanniques dans les institutions européennes était remarquée, comme, par exemple, à Europol et à Eurojust. La sortie des Britanniques de l'Union européenne remet donc en cause toute cette entraide ou du moins la teinte d'incertitude, ce qui peut nuire aussi bien à la sécurité des Européens qu'à celle des Britanniques, dans un monde si troublé. De plus, le Brexit pourrait aussi perturber, par voie de conséquence, toute la coopération franco-britannique, qui dérogeait aux accords de Schengen, pour la gestion des réfugiés sur la frontière française dans le Calais. C'est en particulier la question de l'avenir des accords du Touquet qui est posée : même si ces accords sont strictement franco-anglais et ne concernent pas le droit de l'Union, le Brexit pourrait avoir une incidence sur leur destin. D'une part, le Brexit risque à tout le moins de fragiliser l'entente franco-britannique, l'État français pouvant être moins enclin à coopérer avec un État qui n'est plus un partenaire européen. D'autre part, surtout, ce sont les autres États membres de l'Union qui vont de moins en moins tolérer les entorses faites par ces accords à l'acquis Schengen. Les perspectives sont donc incertaines et plusieurs possibilités existent pour traiter ce problème délicat.

Tout l'enjeu, là encore paradoxal, consiste alors à maintenir ou à recréer des rapports d'entraide et de coopération équivalents à ceux existants dans le cadre de l'Union européenne pour répondre aux exigences de sécurité des citoyens britanniques comme des autres citoyens européens. Car la crise migratoire n'est pas terminée et les réfugiés mineurs non accompagnés, qui espèrent bénéficier de certains avantages accordés par le droit anglais en matière d'asile, continuent d'affluer dans les Hauts-de-France.

Le Brexit est indéniablement *a work in progress*, un chantier auquel cet ouvrage vise à apporter sa pierre. Loin de chercher l'exhaustivité, il propose ainsi une analyse des grands mouvements du processus de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, sous l'angle politique, institutionnel et matériel. Excellente lecture !