

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2017

Volume XVIII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

BREXIT ET DÉSINTÉGRATION DE L'UNION EUROPÉENNE

PAR

YVES PETIT (*)

Depuis son adhésion à la Communauté économique européenne (CEE) en 1973, le Royaume-Uni a toujours occupé une place à part dans la construction européenne. Partenaire difficile, il a été de manière systématique en capacité de faire accepter ses positions et d'obtenir des engagements à sa mesure, comme peuvent en témoigner les multiples exemptions dont il bénéficie. Après que le pays a obtenu, lors du Conseil européen des 18-19 février 2016, un « Nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne » (1) destiné à éviter un Brexit (*British exit*), après une campagne électorale mémorable, le référendum (2) organisé le 23 juin 2016 a vu le vote « *Leave* » l'emporter avec 51,9% des voix, contre 48,1%, et un taux de participation, élevé, de 72%. Ce phénomène inédit, qui voit un Etat membre quitter l'Union européenne, n'en est qu'à ses débuts, car le Royaume-Uni n'a pas encore notifié son retrait au Conseil européen, comme le prévoit l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE) – le pays a prévu de le faire en principe avant fin mars 2017.

Le « Nouvel arrangement » conclu en février 2016, qui aurait plutôt mérité l'appellation d'« accord » et est maintenant nul et non avenu ou caduc si on préfère, contenait les concessions accordées au Royaume-Uni pour éviter un Brexit. Articulées autour de quatre sections (Section A « Gouvernance économique » ; Section B « Compétitivité » ; Section C « Souveraineté » ; Section D « Prestations sociales et libre circulation »), ces concessions avaient pour objet de répondre aux demandes du Premier ministre du Royaume-Uni, David Cameron. Sans exagérer, il n'est pas faux de dire qu'elles « *aboutissent globalement à entériner un processus de désintégration, dont on ne mesure peut-être pas encore la portée, mais qui dépasse les mécanismes d'intégration différenciée déjà présents dans le droit de l'Union au profit d'une véritable Europe 'à la carte', ou plus gravement*

(*) Professeur à la Faculté de Droit de Nancy (Université de Lorraine).

(1) Réunion du Conseil européen (18 et 19 février 2016), Conclusions, EUCO 1/16, 19 fév. 2016, 36 p.

(2) La question posée aux Britanniques était la suivante : « *Should the United Kingdom remain a member of European Union or leave the European Union ?* » [Le Royaume-Uni doit-il rester un membre de l'Union européenne ou quitter l'Union européenne ?].

encore d'un véritable détricotage des 'fondamentaux' de la construction progressive de l'Union » (3).

Par chance en quelque sorte, elles n'entreront donc pas en vigueur, mais le mal est fait. En raison de leur simple existence et de leur caractère exorbitant, elles constituent une menace grave pour l'avenir de la construction européenne, car non seulement elles portent effectivement atteinte aux fondements de l'Union européenne (UE), mais elles sont également synonymes d'un coup d'arrêt du processus d'intégration européenne.

LE BREXIT, UNE ATTEINTE AUX FONDEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE

Dans sa « Lettre aux membres du Conseil européen concernant sa proposition en vue d'un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne », le Président du Conseil européen, Donald Tusk, affirmait aller assez loin pour prendre en compte l'ensemble des préoccupations soulevées par le Premier ministre de Sa Majesté et ne pas avoir franchi une limite : « *les principes sur lesquels le projet européen est fondé* »(4). En réalité, il n'en est rien, car les exigences du Royaume-Uni remettent clairement en cause plusieurs acquis essentiels de la construction européenne. Ses demandes officielles heurtent à l'évidence les principes fondateurs de la construction européenne (5). Elles permettent un renoncement à « *une union sans cesse plus étroite* ». Quant au Brexit, il implique une remise en cause des libertés de circulation.

Le renoncement à « une union sans cesse plus étroite »

Plusieurs passages de la Section C « Souveraineté » de l'arrangement du 19 février 2016 font clairement ressortir que les 27 ont capitulé en rase campagne face aux revendications britanniques. Qu'on en juge : « *Il est admis que, eu égard à sa situation particulière en vertu des traités, le Royaume-Uni n'est pas tenu de prendre part à une intégration politique plus poussée dans l'Union européenne* », la « *substance* » de cette phrase devant être intégrée dans les traités lors d'une prochaine révision, « *de manière à indiquer clairement que les références à une union sans cesse plus étroite ne s'appliquent pas au Royaume-Uni* ». C'est pour le moins reconnaître que le Royaume-Uni bénéficie et continuera à bénéficier d'un statut particulier au sein de l'Union européenne. Et ce n'est pas tout ! Alors que, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les traités contiennent de nombreuses dispositions cantonnant strictement les compétences de l'Union,

(3) D. SIMON / A. RIGAUD, « Le paquet britannique : petits arrangements entre amis ou du compromis à la compromission », *Europe* (Étude n°3), avr. 2016, p. 8.

(4) Conseil européen, Le Président, Communiqué de presse 23/16, 2 fév. 2016.

(5) F. KELLER, Rapport d'information n° 347 sur les demandes de réforme de l'Union européenne présentées par le Royaume-Uni, Sénat, Commission des Affaires européennes, 28 janv. 2016, p. 19.

l'arrangement précise également que « *Les références dans les traités et leurs préambules au processus de création d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ne constituent pas une base légale pour étendre la portée des dispositions des traités ou du droit dérivé de l'Union* ». Pour permettre au Royaume-Uni de se maintenir dans l'Union, était-il vraiment indispensable et utile d'implorer les mânes des principes d'attribution des compétences, de subsidiarité et de proportionnalité et d'utiliser à nouveau les formules des articles 4 et 5 TUE ? Il est légitime d'en douter, car comment craindre une extension des compétences de l'Union, alors que pour la première fois l'article 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) entérine le principe de réversibilité des compétences ?

Deux autres phrases retiennent également l'attention dans cette Section C. Elles précisent que « *les références à une union sans cesse plus étroite entre les peuples sont donc compatibles avec la possibilité, pour différents Etats membres, d'emprunter différentes voies d'intégration, et elles n'obligent pas l'ensemble des Etats membres à aspirer à un destin commun. Les traités permettent aux Etats membres partageant une telle vision d'un avenir commun d'évoluer vers une intégration plus poussée, sans qu'elle s'applique aux autres Etats membres* » (6). Le Premier ministre britannique peut être satisfait, car l'Europe à la carte n'est plus virtuelle, mais devient une réalité tangible. Un Etat membre, en l'occurrence le Royaume-Uni, est parvenu à ses fins : il peut choisir les dispositions qu'il ne veut pas appliquer, avec le consentement plus ou moins réel et conscient des 27 autres Etats membres (7).

Ce principe de l'union sans cesses plus étroite est présent dans les traités depuis 1957. Le premier alinéa du préambule du Traité CEE déclare que ses signataires sont « *déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* ». L'actuel article 1 TUE précise dans son deuxième alinéa que « *le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* ». Il est facile de comprendre les réactions outragées aux passages de l'arrangement remettant en cause le principe de l'union sans cesse plus étroite. La Lettre ouverte de l'association d'études européennes Cedece, intitulée, « *L'accord anti-Brexit ou l'antichambre de la dilution de l'Union européenne* », estime qu'« *il est incroyable que l'ensemble des dirigeants des vingt-huit Etats membres aient pu s'accorder ainsi sur un abandon pour ne pas dire une mise à mort du principe vital de l'Union européenne* ». Ce principe, qui à lui seul justifie le projet européen et est synonyme de progressivité de la construction européenne, acquiert

(6) Le Conseil européen des 26-27 juin 2014 avait déjà « *noté que la notion d'union sans cesse plus étroite permet aux différents pays d'emprunter différentes voies d'intégration, en laissant aller de l'avant ceux qui souhaitent approfondir l'intégration, tout en respectant la volonté de ceux qui ne souhaitent pas poursuivre l'approfondissement* » (Conclusions, §27, Euco 79/14, 27 juin 2014).

(7) Cf. Y. PETIT, « *Le 'Brexit' de David Cameron* », *The Conversation*, 22 fév. 2016, disponible sur le site Internet theconversation.com/le-brexit-de-david-cameron-55115.

« un effet d'entraînement à rebours, un effet d'entraînement dans le sens de la déconstruction de l'Europe » (8).

Comme l'exprime le président J.-C. Juncker, il faut bien reconnaître que le « Royaume-Uni est aux limites de son niveau d'intégration », mais « dire aussi clairement que les autres peuvent avancer vers davantage d'intégration » (9). Le Royaume-Uni entend bannir des traités la référence à l'union sans cesse plus étroite qui conduit selon lui au fédéralisme et, à l'évidence, il ne partage absolument pas la même vision de la construction européenne que de nombreux autres Etats membres. Au fil des ans, un malentendu permanent s'est instauré : « pour nous continentaux, l'Europe est un projet ; elle a déjà une existence propre, indépendante de celle des Etats qui la composent. L'union sans cesse plus étroite proclamée par les traités n'est pas une formule littéraire : c'est une feuille de route qui doit nous mener, traité après traité, à la forme définitive d'un ensemble politique sans précédent, combinant unité d'action et diversité des Etats. Pour les Anglais, l'UE est une organisation internationale, certes plus structurée que l'Organisation des Nations unies (ONU) ou l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), mais dans laquelle le Royaume-Uni a pour seul objectif de défendre ses intérêts nationaux. Tantôt avec ses partenaires, tantôt sans eux, parfois contre eux » (10).

Sans faire preuve d'un pessimisme excessif, rien n'interdit de penser qu'un autre Etat membre puisse réclamer l'application du précédent britannique à son endroit et un « nouvel arrangement » pour demeurer membre de l'UE. Le ver est dans le fruit, car un verrou originel, un tabou vient de sauter. Une Europe à plusieurs vitesses, pire une Europe à la carte, n'est plus à exclure. Ne peut-on pas imaginer que l'adhésion à l'euro ne soit plus obligatoire, afin de satisfaire les desiderata de certains Etats membres ? La désintégration progressive de l'Union n'est donc plus à exclure (11).

Plus grave encore, les chefs d'Etat et de gouvernement « ont accepté de revenir sur ce qui constitue l'alpha et l'oméga historique, politique et juridique de l'Union : les peuples ». A ce propos, l'argumentaire développé par la Commission européenne à destination du Conseil européen fait que « le droit au service du minage en règle d'une union politique, populaire, historiquement situé et justifié pour le moins surprend, pour le plus consterne » (12). De surcroît, la rupture orchestrée par la Commission modifie clairement la finalité du projet européen, les Etats étant

(8) Cf. le site Internet blogdroiteuropeen.files.wordpress.com/2016/05/appele-anti-accord-brexit-cedece-final-2.pdf.

(9) Bulletin de l'Agence Europe, 4 fév. 2016.

(10) A. LAMASSOURE, « Le cas du patient anglais », *Politique étrangère*, n° 2015/1, 2015, p. 65.

(11) Cf. Y. PETIT, « Brexit, un séisme politique qui lève les tabous européens », *The Conversation*, 26 juin 2016, disponible sur le site Internet theconversation.com/brexit-un-seisme-politique-qui-leve-les-tabous-europeens-61649.

(12) P.-Y. MONJAL, « Une désunion sans cesse plus grande... », *Revue de l'Union européenne*, n° 602, oct.-nov. 2016, p. 547.

uniquement les maîtres des traités et non pas les interprètes authentiques. Ce rôle incombe au juge de l'Union et la décision intergouvernementale de février 2016 qui révisé les traités sans recourir à la procédure prévue par le TUE est éminemment contestable de ce point de vue. Il faut conclure que « *tout le travail de jurislatureur européen, de la Cour, a consisté à bâtir inlassablement une union de droit, de principes et de valeurs pour les peuples. Le plus grand dénominateur commun entre ces peuples est précisément ce projet européen commun et ses règles. Le renoncement à cette œuvre immense et patiente est donc clairement assumé* » (13). Sans vouloir psalmodier l'union sans cesse plus étroite, il s'avère que l'union sans cesse moins étroite et/ou la désunion sans cesse plus grande ont dorénavant droit de cité au sein de l'Union européenne.

La remise en cause des libertés de circulation

Selon le Royaume-Uni, le principe de libre circulation des personnes au sein de l'Union fait l'objet d'une application trop laxiste et le coût pour les finances publiques britanniques est élevé. C'est la raison pour laquelle le « *Nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne* » contient dans sa Section D de nombreuses dispositions sur le sujet des prestations sociales et de la libre circulation (14). Pour espérer un vote « *Remain* » lors du référendum, il était en effet indispensable que le Royaume-Uni soit en mesure de refuser aux citoyens européens qui exercent les libertés économiques contenues dans les traités le bénéfice de prestations sociales, pendant les premières années de leur séjour, cela au mépris de deux principes-clefs à la base du marché intérieur – qui seul compte pour lui –, à savoir ceux de libre circulation des personnes et de non-discrimination.

Pourtant, « *la libre circulation des travailleurs fait tout autant partie de nos valeurs européennes communes que la lutte contre la discrimination et le racisme* » (15). Or, avec le nouvel arrangement, « *la libre circulation est gravement mise en cause avec son volet le plus prometteur aujourd'hui, la politique sociale* ». A nouveau, la libre circulation, au cœur de la construction européenne, est en cause et « *la freiner pour des raisons conjoncturelles est inadmissible. La libre circulation doit permettre aux peuples de se connaître et d'accepter un destin commun. La répudier c'est prendre le contre-pied de toute l'évolution de l'Union ces dernières années fondées sur le dépassement de la vision économique initiale, sur l'épanouissement de l'individu dans le système de l'Union, sur la citoyenneté européenne, sur les droits fondamentaux et sur les valeurs de l'Union* » (16). Sans entrer dans

(13) P.-Y. MONJAL, *ibid.*

(14) Pour un commentaire, cf. D. SIMON / A. RIGAUD, *op. cit.*, pp. 11 et suiv.

(15) J.-C. JUNCKER, Discours sur l'état de l'Union 2016, « *Vers une Europe meilleure – une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend* », SPEECH/16/3043, 14 sept. 2016.

(16) Cf. le site Internet blogdroiteuropeen.files.wordpress.com/2016/05/appel-anti-accord-brexit-cedece-final-2.pdf.

les détails techniques des limitations possibles de la libre circulation des personnes, il s'avère que le principe de libre circulation des personnes est susceptible de subir des aménagements, afin de répondre à des situations spécifiques. A nouveau, le Royaume-Uni a eu gain de cause.

La question des libertés de circulation va certainement occuper une place de premier plan dans les relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. En effet, selon l'article 50 TUE, sur la base d'orientations arrêtées par le Conseil européen, un accord doit fixer les modalités du retrait du Royaume-Uni, « *en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union* ». Pour le moment, le Royaume-Uni n'a pas notifié son retrait, tout comme il n'a pas fait part de ses intentions relatives à la nature de ses relations futures avec l'Union.

Quelques jalons sont cependant déjà posés pour les organiser au mieux. Deux réunions informelles ont apporté des précisions. Les 27 souhaitent que le Royaume-Uni demeure « *un partenaire proche de l'UE* », tout en précisant que « *tout accord qui sera conclu avec le Royaume-Uni comme pays tiers devra être équilibré en ce qui concerne les droits et obligations. L'accès au marché unique passe obligatoirement par l'acceptation de chacune des quatre libertés* » (17). Dans des termes légèrement différents, les 27, ainsi que les présidents du Conseil européen et de la Commission, ont réaffirmé que « *tout accord devra reposer sur un équilibre entre droits et obligations et que l'accès au marché unique passe par l'acceptation de chacune des quatre libertés* » (18).

Il semble en effet que deux lignes rouges doivent guider les négociations relatives au futur accord déterminant les relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, une fois son retrait acté : pas de pré-négociations avant la notification officielle du retrait ; l'accès au marché unique implique le respect des quatre libertés fondamentales des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Par conséquent, quel que soit le type d'accord que négociera le Royaume-Uni avec l'UE, l'accès au marché unique devrait être conditionné au respect des quatre libertés qui en forment le socle. Tel est le point de vue de la France, exprimé par son Président de la République : « *Si le Royaume-Uni veut accéder au marché intérieur de l'UE dans les mêmes termes que la Norvège, il devra respecter les quatre libertés de circulation – biens, services, capitaux et personnes – et il ne peut pas y avoir de dérogation. Il faudra que le Royaume-Uni en accepte toutes les règles avec toutes les obligations, notamment une, qui est de contribuer financièrement à ce marché intérieur et à ses règles d'organisation* » (19).

Tel est également le point de vue de la présidente de Business Europe, E. Marcegaglia, selon qui « *il n'y aura pas de 'choix à la carte' sur la*

(17) Réunion informelle à 27, Déclaration, point 4, Bruxelles, 29 juin 2016.

(18) Réunion informelle des chefs d'Etat et de gouvernement des 27 Etats membres, ainsi que des présidents du Conseil européen et de la Commission européenne, SN 96/16, 15 déc. 2016.

(19) Bulletin de l'Agence Europe, 30 juin 2016.

question de l'accès du Royaume-Uni au marché unique et ce sera le plein accès avec le respect des quatre libertés ou rien » (20). On doit toutefois signaler que le Royaume-Uni a déjà évoqué l'hypothèse d'un accès partiel au marché unique, ce qui n'est pas prévu par les traités européens et fera – si c'est le cas – l'objet de – difficiles ? – négociations. Le mantra du marché unique n'est donc pas si sacré qu'il n'y paraît. Il en effet difficile de prédire si le Brexit sera « hard » ou « soft », un Brexit dur se traduisant par la sortie du marché unique et de l'union douanière. Si on en juge par ses différentes prises de position, le premier ministre Theresa May semble plutôt se diriger vers un « hard » Brexit, avec la volonté de tourner le dos au marché unique européen.

Prenant en quelque sorte les devants, le Président de la Commission européenne a affiché clairement la position de l'Union, en nommant un spécialiste du marché intérieur et de la régulation bancaire comme « *négociateur en chef* » (21) de l'Union européenne en la personne de l'ancien commissaire français Michel Barnier. En effet, « *si le Royaume-Uni souhaite se libérer du maillage des obligations européennes, il doit aussi en perdre les droits, sauf à prendre le risque de détricoter pas à pas la confiance patiemment éprouvée au fil de la construction communautaire entre les Etats qui restent membres* » (22). Le président Juncker semble en effet vouloir faire preuve de fermeté à l'égard du Royaume-Uni, car il affirme que « *si nous commençons à détricoter le marché intérieur en mettant à la libre disposition de l'arbitrage et du bon vouloir d'un Etat qui a décidé de quitter, nous inaugurerons la fin de l'Europe, de ses principes directeurs et de tout ce qui a fait la noblesse et finalement le succès de l'Europe* » (23). Il est effectivement nécessaire de réaffirmer le caractère indissociable des quatre libertés comme condition d'accès au marché intérieur, sans quoi il pourrait être réduit à la portion congrue.

Il n'est pas du tout certain que cette voie soit la plus probable, car « *faire partie du marché intérieur, c'est accepter la primauté du droit européen sur le droit national – un point très combattu par le camp du Brexit –, l'unité d'interprétation du droit par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et le contrôle de l'application de ce droit par la Commission, les manquements étant sanctionnés par la CJUE. Si l'on privilégie l'accès au marché intérieur, à travers le système du passeport européen notamment, il faut accepter tout cela en renonçant à participer aux discussions et aux décisions sur ce système. La Norvège l'a fait* ». Autant d'aspects inhérents à la construction européenne qui déplaisent fortement au Royaume-Uni !

(20) Bulletin de l'Agence Europe, 20 oct. 2016.

(21) SN 96/16, 15 déc. 2016, Annexe, point 3, *op. cit.*

(22) A. ULLESTAD / F. BERROD, « Michel Barnier négociateur du Brexit : la Juncker touch », *The Conversation*, 26 août 2016, disponible sur le site Internet theconversation.com/michel-barnier-negociateur-du-brexit-la-juncker-touch-64325.

(23) Commission, Discours du président Jean-Claude Juncker lors de la conférence publique pour les 20 ans de l'Institut Jacques Delors/Notre Europe, SPEECH/16/3348, 7 oct. 2016.

Il ne faut pas non plus accepter qu'il puisse imposer la logique du *pick and choose*, lui permettant de choisir ce qui l'arrange ou l'intéresse dans l'Union, le risque étant qu'il n'y ait « *plus d'Europe, parce que d'autres pays réclameront des avantages analogues* » (24). Afin de conserver une relation étroite avec l'Union, les Britanniques se trouvent par conséquent face à un dilemme consistant à choisir entre préservation de leurs intérêts économiques et acceptation d'entorses à leur souveraineté.

LE BREXIT, UN COUP D'ARRÊT AU PROCESSUS D'INTÉGRATION EUROPÉENNE

Choc historique ou tremblement de terre, qu'on le veuille ou non, avec le Brexit, la construction européenne n'est plus irréversible. Afin d'éviter un détricotage continu de cette construction unique et sans précédent comme l'affirmait Jean Monnet, ne valait-il mieux pas finalement que le Royaume-Uni se retire de l'Union européenne ? Cela d'autant plus que le Brexit apparaît finalement comme le révélateur des multiples maux dont souffre la construction européenne, du traumatisme que constitue une Europe en polycrise. Il ouvre également une – longue ? – période d'incertitude. La construction européenne se trouve en effet à la croisée des chemins en raison des difficultés de l'intégration politique, d'autant plus que l'Union européenne manque singulièrement d'un vrai dessein politique.

Le révélateur d'une Europe en polycrise

Plusieurs théories permettent d'expliquer l'intégration européenne, mais aucune n'analyse en profondeur la désintégration de l'Union européenne. Une première remarque s'impose : si le Brexit peut avoir comme conséquence une désintégration de l'Union européenne, il pourrait bien entraîner auparavant la désintégration du Royaume-Uni lui-même. Le Brexit n'est en effet « *pas seulement une affaire européenne, il concerne aussi, et au premier chef, le droit constitutionnel britannique* » (25), prioritairement la question de l'indépendance de l'Ecosse et son maintien dans le marché unique avec ou sans le Royaume-Uni (26).

Quel que soit l'avenir de l'Ecosse, de manière unanime, il est nécessaire d'admettre que le résultat du référendum du 23 juin 2016 est le reflet d'une profonde crise européenne. Cette consultation est un « *révélateur de la coupure entre les peuples et l'Europe, car beaucoup de fractures sociales, géographiques, générationnelles, des peurs – de l'immigration, de la mondialisation – qui se sont exprimées lors de ce référendum, pourraient s'exprimer dans tous les Etats membres* ». Plus encore, il fait aussi

(24) Cf. Sénat, Commission des Affaires européennes, audition de M. Pierre Sellal, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, Compte rendu, 4 juil. 2016.

(25) S. PIERRE-CAPS, « L'Ecosse face au 'Brexit' », *Revue de l'Union européenne*, n° 602, oct.-nov. 2016, p. 548.

(26) E. ALBERT, « Brexit : l'Ecosse tentée par un nouveau référendum », *Le Monde*, 22 déc. 2016, p. 5.

apparaître « des divisions entre les Etats membres sur la nature même du projet européen, sur les valeurs qui le fondent, sur le degré d'intégration ou de solidarité futures, sur les compétences de l'Union [...] *C'est donc le projet européen lui-même et son avenir qui sont en jeu, car le choc du Brexit intervient sur un corps déjà lézardé par une multitude de crises, crise des réfugiés, menace terroriste, crise économique, montée des populismes* » (27). De ce point de vue, il est incontestable que le Brexit fait apparaître au grand jour les dysfonctionnements qui taraudent et minent l'Union européenne.

Ne faut-il pas reconnaître que, depuis 2007, date du début de la crise bancaire, l'Union européenne vit et fonctionne au rythme du « *mode permanent de crise* » (28), comme peuvent en attester les réunions de plus en plus nombreuses du Conseil européen ou au niveau des chefs d'Etat ou de gouvernement ? La crise bancaire a été suivie par une crise financière, elle-même à l'origine d'une crise économique et sociale, qui se matérialise par une croissance faible et un chômage de masse. Les conflits proche-orientaux et africains ont entraîné ce qu'il est maintenant convenu d'appeler une crise migratoire, qui s'est accompagnée d'un retour du terrorisme. Il faut encore compter avec les fortes perturbations des marchés agricoles en raison d'une extrême volatilité des prix et de l'embargo russe, vecteurs d'une crise qui frappe les principales productions que sont le lait, et les viandes porcine et bovine.

La question qu'on est en droit de se poser est de savoir si la crise révélée par le Brexit est ou non de nature existentielle. Le terme de crise est parfaitement approprié pour caractériser l'état dans lequel se trouve l'UE. Cependant, il ne s'agit pas simplement, comme en 2005, suite aux « Non » aux référendums français et néerlandais relatifs à la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, d'une crise structurelle de croissance, mais d'une crise fondamentale et de nature certainement existentielle.

Il est ainsi logique de considérer que « *l'Union européenne se trouve dans la tourmente, dans une crise existentielle représentant un danger imminent et réel pour elle, avec des risques de dislocation* » (29). Le jugement du président Juncker est plus nuancé. Ce dernier a admis que, de la migration au terrorisme, de l'Union économique et monétaire (UEM) au Royaume-Uni, en passant par les relations extérieures, les conclusions du Conseil européen de la fin de l'année 2015 sont « *le parfait reflet d'une Europe en polycrise* » et, qu'en réalité, l'Europe « *est confrontée à une conjonction de crises multiples, complexes, multistratificationnelles, venant de l'extérieur*

(27) Assemblée nationale, Mission d'information sur les suites du référendum britannique et le suivi des négociations, Audition de M. Harlem Désir, Secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes, Compte rendu n°2, 21 sept. 2016, pp. 2-3.

(28) J. BITTERLICH, « L'Union européenne devant l'épreuve de vérité », *Revue politique et parlementaire*, n°1079, avr.-juin 2016, p. 20.

(29) *Ibid.*, p. 21.

ou de l'intérieur de l'Union européenne, et qui surviennent toutes en même temps » (30). Semblant nuancer quelque peu son jugement, il a ensuite déclaré dans son discours de l'état de l'Union du 14 septembre 2016 que « *notre Union européenne traverse, du moins en partie, une crise existentielle* » (31). Enfin, sans faire abstraction des différentes crises actuelles, il a admis l'existence d'une « *crise politique majeure à cause du Brexit* » (32). A coup sûr, le Brexit est donc synonyme d'une crise d'ensemble de l'Union européenne, d'un mal-être des peuples et des Etats membres en son sein. Depuis plusieurs années, les Etats membres ont fait de l'Union européenne une communauté réduite aux acquêts, ce qui la rend extrêmement fragile. On en veut pour preuve le fait que l'intérêt collectif européen est fréquemment ramené à son plus petit dénominateur commun, en raison notamment des divisions entre les Etats membres. La refonte de la directive sur les travailleurs détachés en est l'archétype (33).

Au-delà de la reconnaissance de l'existence d'une Europe en crise au moins en partie existentielle, l'état de l'Union européenne appelle d'autres analyses. Il faut malheureusement aller jusqu'à admettre que « *les postulats qui présidaient à la construction européenne s'en trouvent affaiblis. Le projet européen n'est pas irréversible, alors que jusqu'à présent il était conçu comme un système voué à s'intensifier en termes d'intégration et à s'étendre en termes de compétences. L'équation qui identifiait le continent européen à l'Union européenne ne vaut plus* ». Le référendum du 23 juin 2016 a montré qu'un peuple pouvait ne pas aspirer à davantage d'intégration et, finalement, « *le Brexit est tout simplement une amputation de l'Union européenne, à tous les niveaux, économique, politique ou géostratégique* » (34). Il traduit encore un rejet des valeurs communes de l'Union, qui sont pourtant son ciment. Le Royaume-Uni rejette catégoriquement l'idée que l'Europe puisse lui imposer ses valeurs, alors qu'avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, l'article 2 du TUE les énonce pour la première fois depuis le début de la construction européenne. Le Brexit interroge enfin sur la perception de la construction européenne par les peuples, ainsi que sur le sens de cette construction sans équivalent.

Le révélateur d'une Europe sans dessein politique

Le moins qu'on puisse dire est que l'Union européenne traverse une passe difficile. Le Brexit est de toute façon un échec et, sans dramatiser outre mesure l'état actuel de l'Union européenne, avec ou sans Brexit, il est

(30) Commission, Speech by President Jean-Claude Juncker – EP Plenary session – Conclusions of the European Council meeting of 17 and 18 december 2015, SPEECH/16/112, 19 janv. 2016.

(31) SPEECH/16/3043, 14 sept. 2016, *op. cit.*

(32) Commission, « L'heure n'est pas à la division », Discours du président Jean-Claude Juncker à l'occasion de l'ouverture solennelle de l'année académique 2016-2017 du Collège d'Europe à Bruges, SPEECH/16/3630, 8 nov. 2016.

(33) Cf. Y. PETIT, « Essence et existence d'une Europe en polycrise », *The Conversation*, 6 nov. 2016, disponible sur le site Internet theconversation.com/essence-et-existence-d'une-europe-en-polycrise-68308.

(34) Sénat, Commission des affaires européennes, audition de M. Pierre Sellal, *op. cit.*

devenu indispensable de reconstruire l'Europe d'après-Brexit, de repenser la construction européenne, afin qu'elle retrouve une nouvelle légitimité. Les raisons ne manquent pas.

Tout d'abord, il est devenu notoire que certains dirigeants politiques nationaux éprouvent de l'indifférence à l'égard de la construction européenne : « *elle est gérée au fil de l'eau depuis plus de vingt ans, ses politiques contestées, son fonctionnement critiqué, ses objectifs mis en doute* » (35). Il faut bien avouer que rien n'incarne un rêve européen et que la grande majorité des dirigeants politiques pratiquent un court-termisme extrêmement néfaste aux progrès de la construction européenne. L'Union européenne souffre de l'absence d'un Jacques Delors, ou d'un couple « Mitterrand-Kohl » – bref, d'un manque de *leadership* – proposant aux citoyens de l'Union un grand dessein européen. Ensuite, expérience novatrice au départ, l'UE « *est perçue aujourd'hui comme un être hybride et complexe, attaché à la préservation de ses acquis davantage qu'à l'émergence de formes nouvelles de coopération* » (36). La grande frilosité des Etats membres en est la cause.

Plus dirimant, l'Europe apparaît aujourd'hui comme un « bateau ivre ». D'une certaine manière, il est justifié d'affirmer que « *l'Europe est sans cap, et de moins en moins crédible. De moins en moins aimée par des citoyens qui ne se reconnaissent plus en elle. Tel est le message essentiel de la saga du CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement, ou AECG, accord économique et commercial global)* » (37). *Et son enseignement est clair : à vouloir continuer à priver le peuple européen du droit de dire quelle Europe il veut et où il veut qu'elle aille, il se révoltera un jour contre elle. Comme un seul homme, comme un seul peuple !* » (38). Ce même constat est dressé par B. Badie, selon qui « *l'Europe qui se forme à coup de subterfuges, s'éloigne mécaniquement des peuples qui n'y comprennent rien, perd leur allégeance, leurs espoirs et leurs identifications* ». Le manque d'attractivité populaire de l'UE que le Brexit a mis en évidence s'explique également par le fait que « *l'Europe est malade de son identité incertaine et donc de son incapacité totale à traiter les enjeux nouveaux auxquels elle est confrontée : on en a eu une idée piteuse avec le traitement de la crise migratoire* » (39).

Cet argument ne manque pas de poids, en raison de l'irréversibilité de la construction européenne, qui implique que l'Europe soit en devenir permanent et ne puisse être définie d'une façon statique. Ainsi, « *pour regagner la confiance des citoyens, il serait opportun de pouvoir leur dire*

(35) J.-D. GIULIANI, « Les possibilités d'un continent », *Question d'Europe*, n°398, 27 juin 2016, p. 1.

(36) C. MAUBERNARD, « Une histoire à plusieurs voix. Le Brexit ou l'intégration politique difficile de l'Europe », *Revue de l'Union européenne*, n°602, oct.-nov. 2016, p. 575.

(37) L'AECG est l'acronyme de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada, dont la conclusion a été retardée par l'opposition de la Wallonie.

(38) M. THEYS, « Ecouter les états d'âme du peuple avant qu'il ne soit trop tard... », *Bulletin de l'Agence Europe*, 4 nov. 2016.

(39) B. BADIE, « 'Brexit', ou les cinq pièges de l'association », *The Conversation*, 24 juin 2016, disponible sur le site Internet theconversation.com/brexit-ou-les-cinq-pieges-de-lassociation-61618.

sa destination future » (40). Faut-il alors admettre qu'en l'absence de projet clair et, partant, d'identité, l'Europe soit mortelle ? La construction européenne a-t-elle été « *considérée à tort comme un processus irréversible (pas de sortie ou de retour en arrière possible), et automatique (le marché intérieur entraînera une Europe politique, sociale, et fiscale, l'euro suscitera une convergence économique, etc...)* » (41) ?

Une clarification de la raison d'être de l'Union européenne, ainsi qu'une réflexion sur sa refondation constituent par conséquent un chantier indispensable. Il est parfaitement légitime de considérer que « *le moment est venu de repenser l'architecture de l'Europe parce que le Brexit, comme les crises à répétition avant lui, rendent indispensable un travail de rationalisation et de clarification des différents niveaux d'intégration en Europe* » (42). De nombreuses options existent. Un débat existentiel sur la manière de parvenir à un retour aux valeurs qui ont fondé la Communauté, afin de contrer la montée du sentiment anti-européen, s'avère certainement indispensable. Le retrait d'Albion offre sans doute l'opportunité de parvenir à une Union européenne plus restreinte géographiquement, plus efficace économiquement et plus en phase avec les attentes des peuples des États membres.

Selon le groupe politique Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE) du Parlement européen, une option différente est peut-être celle selon laquelle l'Union se concentre « *sur les domaines où elle apporte une réelle valeur ajoutée telle que la politique étrangère et de défense, la lutte contre le terrorisme, l'immigration et l'économie* » et, afin de dissuader les tenants d'une Europe à la carte, de définir deux types de relations entre les États membres et l'Union : un statut de membre à part entière et un statut d'associé, qui « *pourrait aussi être utilisé comme cadre pour la coopération future entre le Royaume-Uni et l'Union* » (43). Un autre point de vue a été avancé : il ne pourra pas y avoir de relance de l'idée européenne « *aussi longtemps que l'action de l'Union restera circonscrite à la finance, à l'économie et à l'euro, aussi longtemps que l'on ne redonnera pas de souffle aux idées qui ont sous-tendu sa création et dont l'importance est encore plus grande qu'il y a soixante ans* ». Le problème actuel de l'Union est certainement d'ordre politique et les dirigeants européens doivent « *remettre de la chaleur là où il n'y a plus que froideur économique et financière. Ils doivent tenir compte des besoins de tous les Européens et*

(40) J.-C. PIRIS, « Comment rendre l'Europe à nouveau populaire ? », *Question d'Europe*, n°401, 5 sept. 2016, p. 5.

(41) B. NIVET, « Quatre raisons d'espérer dans la 'polycrise' de l'Europe », *The Conversation*, 11 mai 2016, disponible sur le site Internet theconversation.com/quatre-raisons-desperer-dans-la-polycrise-de-leurope-59096.

(42) T. CHOPIN / J.-F. JAMET, « Après le référendum britannique : redéfinir les relations entre les 'deux Europe' », *Question d'Europe*, n°399, 4 juil. 2016, p. 2.

(43) Bulletin de l'Agence Europe, 14 juil. 2016.

non, seulement, de la frange cosmopolite des citoyens de l'Union polyglottes et voyageurs » (44).

Afin d'entamer une réflexion politique digne de ce nom, un sommet informel à 27 – sans le Royaume-Uni – s'est tenu à Bratislava le 16 septembre 2016 sous présidence slovaque. Il a adopté une Déclaration Bratislava (45) qui esquisse seulement une « *feuille de route* », jalonnée de plusieurs rendez-vous et projets concrets, avec en point d'orgue la fixation d'orientations pour « *notre avenir commun* », en mars 2017, lors des célébrations du soixantième anniversaire des Traités de Rome. Cette Déclaration, censée redonner un nouveau souffle au projet européen, n'incite guère à l'optimisme pour de nombreux motifs. Quelques extraits permettent d'en mesurer le contenu et la faible portée : « *L'UE n'est pas parfaite mais c'est le meilleur instrument dont nous disposons pour relever les nouveaux défis auxquels nous sommes confrontés* » ; « *A Bratislava, nous nous sommes engagés à offrir à nos citoyens, au cours des prochains mois, une vision d'une UE attrayante, à même de susciter leur confiance et leur soutien. Nous sommes convaincus que nous avons la volonté et la capacité d'y parvenir* » ; « *Nous avons tenu un large débat sur les grandes priorités pour les mois à venir* » ; « *Bratislava est le début d'un processus* », qui semble au demeurant bien flou et imprécis ! Les priorités des 27 sont la migration, la sécurité intérieure et externe, ainsi que l'économie (46).

Après Bratislava, les critiques pleuvent. Le Sommet informel a été « *un sommet de la langue de bois* », qui a rédigé une « *déclaration d'une affligeante banalité* » (47). En toute franchise, il est impossible de déceler « *dans les décisions prises à Bratislava la hauteur de vue qui aurait pu faire espérer des solutions adéquates* » (48). Il est vrai que les pays du Groupe de Visegrad (Pologne, Slovaquie, Hongrie, République tchèque) ont tenu une conférence de presse commune et préconisé une « *solidarité flexible* », qui en dit long sur leur conception de la solidarité, cette occurrence étant présente seize fois dans les traités actuels. Ils ont également exigé « *moins de puissance pour Bruxelles, plus pour les parlements nationaux* ». Niant fermement l'existence d'un quelconque consensus, le Premier ministre italien, M. Renzi, a refusé de participer à la conférence de presse conjointe avec la France et l'Allemagne, déclarant « *ne pas partager leurs conclusions sur l'économie et la migration* » (49).

(44) Ass. nat., Commission des Affaires européennes, Audition sur l'avenir de l'Europe de M. Enrico Letta, ancien Premier ministre d'Italie, président de l'Institut Jacques Delors – Notre Europe, 5 oct. 2016, p. 4.

(45) Disponible sur le site Internet file:///C:/Users/PC/Downloads/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-fr.pdf.

(46) Pour une présentation complète, cf. Bulletin de l'Agence Europe, 17 sept. 2016.

(47) D. SIMON, « Bratislava : parler mais ne rien dire », *Europe*, oct. 2016, p. 1.

(48) Ass. nat., Commission des Affaires européennes, Audition sur l'avenir de l'Europe de M. Enrico Letta, *op. cit.*

(49) Bulletin de l'Agence Europe, 17 sept. 2016, *op. cit.*

Avec le Brexit, le tabou de la refondation est donc tombé, mais il semble que le volontarisme politique fasse grandement défaut et que la division entre Etats membres soit une réalité. Si on n'y prend garde, la refondation risque de n'être qu'un simple replâtrage, très insuffisant pour une vraie relance de la construction européenne.