

Un « Brexit » so European

Vaïa Demertzis

Le 23 juin 2016, les citoyens britanniques ont tranché : à 51,9 %, ils ont choisi de quitter le giron européen, 43 ans après l'avoir rejoint. Dans les capitales européennes, ce verdict a immédiatement été reçu comme un signal négatif : une « claque », selon le Premier ministre belge ; une « épreuve », pour le président français ; un « coup porté à l'Europe », d'après la chancelière allemande. Ces réactions aux résultats du référendum britannique ont été relayées par la première déclaration officielle européenne, celle du président du Conseil européen, évoquant « la gravité, et même l'ampleur dramatique de ce moment sur le plan politique ». Certes, ces dirigeants estimaient qu'il ne s'agissait pas de céder à la « panique » (Charles Michel) ou aux « réactions hystériques » (Donald Tusk), mais d'analyser la situation « avec calme et retenue » (Angela Merkel). Toutefois, c'est bien une onde de choc qui semble avoir parcouru le continent européen : pour la première fois de l'histoire de l'intégration européenne, le peuple d'un État membre a souverainement décidé de sortir de l'Union européenne. Si la décision britannique a fait l'effet d'un coup de tonnerre, n'a-t-elle été précédée d'aucun coup de semonce ?

Un précédent... pas totalement neuf

La sortie d'un État membre de l'Union européenne est prévue par la clause de retrait volontaire et unilatéral introduite par le Traité de Lisbonne¹, mais n'a encore jamais été notifiée ni appliquée. La procédure est définie dans l'article 50 du Traité de l'Union européenne (TUE), qui se limite toutefois à quelques modalités générales que les négociateurs européens et britanniques devront concrétiser dès que le Royaume-Uni aura notifié sa décision de retrait au Conseil européen² :

« 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 conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.

¹ P. GILLIAUX, « Le traité de Lisbonne », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1976-1977, 2007.

² Le Conseil européen se compose de son président permanent (Donald Tusk), des 28 chefs d'État ou de gouvernement des États membres, du président de la Commission (Jean-Claude Juncker) et du haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (Federica Mogherini).

3. Les Traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai.
4. Aux fins des paragraphes 2 et 3, le membre du Conseil européen et du Conseil représentant l'État membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent. La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
5. Si l'État qui s'est retiré de l'Union demande à adhérer à nouveau, sa demande est soumise à la procédure visée à l'article 49. »

L'application de cet article constitue certes une expérience inédite pour l'Union européenne et ses États membres. Elle n'a été rendue possible par le droit européen que depuis le 1^{er} décembre 2009. Historiquement pourtant, la sortie volontaire et la dénonciation – à tout le moins partielles – d'un traité européen ont connu un précédent. L'adhésion du Danemark en 1973 a rendu le Traité de la Communauté économique européenne applicable au Groenland (au titre de comté d'outre-mer du Royaume de Danemark), en dépit du fait que les Groenlandais avaient massivement rejeté l'adhésion par 70,3 % des votants. En 1979, le Groenland a obtenu son autonomie. En désaccord avec la réglementation européenne de la pêche, première économie du territoire, il a organisé un référendum sur le maintien ou non dans la CEE. Le 23 février 1982, les Groenlandais se sont prononcés à 53,0 % en faveur d'un retrait, avec un taux de participation de 74,9 %. La sortie du Groenland de la CEE, ainsi que des accords européens sur le charbon et l'acier (CECA) et l'énergie atomique (Euratom), a été actée par un traité européen modificatif, dit Traité Groenland, entré en vigueur le 1^{er} février 1985. Depuis lors, le Groenland est associé à l'Union européenne en tant que pays et territoire d'outre-mer (PTOM), avec des dispositions spécifiques dans le domaine de la pêche ³.

La clause de retrait introduite par l'article 50 du TUE n'est donc pas une véritable innovation – elle figurait d'ailleurs déjà dans le projet de Traité constitutionnel européen de 2004, qui n'a pas été ratifié –, mais plus exactement une confirmation du caractère international des traités européens. En reconnaissant explicitement le droit pour un État de dénoncer un traité, cet article 50 entend rappeler que l'Union européenne est composée d'États membres qui s'associent librement – et non sous la contrainte – et, *ipso facto*, que c'est à l'État membre, dans le respect de ses règles constitutionnelles propres, qu'il appartient de décider de son avenir européen. Relevons que, à l'inverse du retrait volontaire, aucune clause d'exclusion d'un État membre de l'Union européenne n'est prévue.

L'impact d'un tel retrait sur l'Union européenne et l'État membre concerné est quant à lui très variable : il est fonction du poids démographique et politique du pays et est très différent selon que cet État participe ou non à toutes les politiques communes, en particulier à l'Union économique et monétaire, qui implique de céder à la Banque centrale européenne la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire.

³ Depuis 2007, un accord de partenariat est entré en vigueur afin d'étendre la coopération entre l'Union européenne et le Groenland au-delà du seul domaine de la pêche, notamment dans l'éducation et la formation, les ressources minérales, l'énergie, le tourisme, la culture et la recherche. La décision 2014/137/UE du Conseil du 14 mars 2014 sur les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part, a actualisé ce partenariat.

Un État membre tout particulier

Le Brexit concerne justement un État membre de l'Union européenne qui ne participe pas à l'ensemble des politiques de celle-ci. Le Royaume-Uni a rejoint la Communauté économique européenne (CEE) en 1973, après avoir refusé, deux décennies auparavant, de participer à la fondation des Communautés européennes – la CECA, fondée par le Traité de Paris en 1951, ou la CEE et Euratom, créées en 1957 par le Traité de Rome. Depuis lors, la place de ce pays est restée incontestablement spécifique au sein de l'Union européenne. Il bénéficie d'un rabais financier sur sa contribution au budget européen depuis 1984 – c'est le seul État à pouvoir s'en prévaloir – et de régimes spécifiques (ou « *opt-out* ») dans certaines matières de politique commune européenne – à l'instar du Danemark, de l'Irlande et de la Pologne, chacun sur des points particuliers d'exemption. Ainsi, le Royaume-Uni n'est membre ni de l'espace Schengen, ni de l'Union économique et monétaire (et donc de la zone euro), ni du Traité budgétaire – qui soumet les budgets nationaux à un contrôle européen préalable – et ne participe pas à plusieurs politiques, notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Le rapport du Royaume-Uni à l'Union européenne présente d'autres particularités. C'est la seconde fois que ce pays organisait un référendum sur son maintien dans le giron européen. En 1975, soit deux ans après l'adhésion britannique à la CEE, le premier avait recueilli 67,2 % de votes en faveur du maintien. C'est aussi et surtout le seul pays dont la principale délégation au Parlement européen est ouvertement europhobe (et pas seulement eurosceptique) et explicitement en faveur de la sortie d'un État membre de l'Union européenne : 24 des 73 eurodéputés britanniques élus en 2014 sont membres du United Kingdom Independence Party (UKIP), alors mené par Nigel Farage, principal parti qui a soutenu la campagne du Brexit.

Au vu de ces éléments, peut-on raisonnablement penser que les Européens ont été totalement surpris par les résultats du référendum britannique du 23 juin 2016 ?

Des signaux en provenance du continent

Quand bien même ils n'auraient pas prêté attention aux signaux venus d'Outre-Manche, les dirigeants européens auraient pu être alertés par d'autres éléments annonciateurs d'un malaise à l'égard de la construction européenne. Les indices d'une sévère critique citoyenne envers la manière dont celle-ci se pratique n'ont en effet pas manqué depuis trente ans.

L'expression « déficit démocratique européen » en est le reflet. Elle apparaît dès 1979, l'année de la première élection européenne au suffrage universel direct, pour dénoncer un effet pervers de cette élection directe : la marginalisation des parlements nationaux au sein de l'assemblée parlementaire des Communautés européennes⁴. Jusqu'alors, de 1952 à 1979, c'étaient des parlementaires nationaux des États membres qui, après un processus de désignation, composaient l'assemblée parlementaire européenne : ils représentaient alors les parlements nationaux. Depuis la première élection européenne directe, les membres du Parlement européen représentent les peuples des États réunis dans la Communauté⁵.

⁴ Selon l'appellation des Traités de Paris et de Rome.

⁵ Depuis le Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, les élus européens représentent les citoyens européens.

Le déficit démocratique européen occupe depuis lors les débats politiques et académiques⁶, en raison notamment de la faible mobilisation aux élections européennes ou de la poussée électorale des partis eurosceptiques. En effet, la chute du taux de participation aux élections européennes est continue depuis 1979. Lors des élections européennes qui se sont déroulées du 22 au 25 mai 2014, le taux de participation moyen s'est établi à 42,6 %, soit moins que lors du scrutin précédent (43,0 % en 2009), qui constituait déjà un plancher historique. Par rapport à la première élection (62,0 % de participation en 1979), on peut certes déceler dans ces chiffres une certaine stabilisation de la participation. Cette tendance doit toutefois être analysée à l'aune des efforts déployés par la Commission européenne et par le Parlement européen pour lutter contre l'abstention électorale. Sous le slogan « Cette fois, c'est différent », les élections européennes de mai 2014 prenaient appui sur une nouvelle disposition introduite par le Traité de Lisbonne stipulant qu'il devrait être tenu compte du résultat de ce scrutin lors de la désignation du président de la Commission européenne⁷. Plusieurs partis politiques européens ont dès lors présenté leur candidat désigné à cette fonction et une campagne européenne a été organisée, incluant des débats publics contradictoires entre ces différents candidats. Le léger recul de la participation évoqué ci-dessus laisse penser que la campagne n'a pas récolté les effets attendus. Et, bien que des variations nationales existent, les résultats vont globalement dans le sens d'une baisse du taux de participation⁸. Les taux de participation sont parfois même extrêmement bas. En 2009, la Slovaquie était le seul pays dont le taux de participation aux élections européennes (19,6 %) était inférieur à 20 %. En 2014, ce sont désormais deux pays où moins d'un cinquième des électeurs se rend aux urnes européennes : le taux de participation slovaque est tombé à 13,1 %, tandis que celui de la République tchèque a atteint 18,2 %.

Depuis 1979 également, l'hémicycle européen s'est ouvert à des élus moins favorables à l'intégration européenne que ceux jusque-là envoyés par les parlements nationaux, voire à des membres franchement eurosceptiques. Il faut cependant préciser que l'euroscepticisme est un concept pluriel. Loin de former un ensemble homogène, il est caractérisé par des courants très différents, allant du rejet pur et simple de l'intégration européenne – l'europhobie – à la critique de l'Europe telle qu'elle se construit – critique qui peut être d'inspiration libérale, communiste, anarchiste... –, en passant par l'euro-réalisme, dont les tenants peuvent soutenir la libéralisation économique européenne mais refuser d'octroyer plus de compétences aux institutions européennes. Les députés eurosceptiques peuvent porter une critique démocratique à l'intégration européenne en son sein en relayant le point de vue de leurs représentés, et ainsi en améliorer le contenu et la légitimité⁹ ; tous ne revendiquent en effet pas la sortie de leur pays de l'Union européenne.

Il paraît donc clair que, au niveau de l'Union européenne dans sa globalité, plusieurs symptômes ont pu alerter sur l'état critique de la légitimité démocratique européenne. Parallèlement, de tels signaux sont également venus plus particulièrement de certains

⁶ Voir la synthèse de N. LEVRAT, *La construction européenne est-elle démocratique ?*, Paris, La Documentation française, 2012.

⁷ Voir V. DEMERTZIS, « Vers une véritable élection du président de la Commission européenne par le Parlement européen ? », *Les analyses du CRISP en ligne*, 4 novembre 2013, www.crisp.be.

⁸ Voir V. DEMERTZIS, « Élire le Parlement européen », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2211-2212, 2014, p. 79-81.

⁹ Pour une analyse complète sur le rôle des députés eurosceptiques dans l'enceinte parlementaire européenne, voir N. BRACK, *L'euroscepticisme au sein du Parlement européen*, Bruxelles, Larcier, 2014.

États membres. Ainsi, depuis 1992, une demi-douzaine de référendums portant sur différentes facettes de l'intégration européenne ont donné lieu à une expression citoyenne majoritairement négative.

C'est lors de la ratification du Traité de Maastricht que le premier « non » citoyen envers l'intégration européenne s'est fait entendre. Le 2 juin 1992, les Danois se sont prononcés à 50,7 % contre la ratification du Traité de Maastricht (la participation était de 82,9 %). Le choc du « non danois » a ébranlé la CEE. Après onze mois de négociation avec ses partenaires européens et l'obtention de quatre « *opt-out* »¹⁰, le Danemark a organisé, le 18 mai 1993, un second référendum sur la même question, qui a remporté 56,8 % des voix en faveur du traité ainsi complété (le taux de participation était toujours élevé, atteignant 85,5 %).

Le 7 juin 2001, lors du processus de ratification du Traité de Nice, l'Irlande a été le premier pays à se prononcer, et le seul à organiser un référendum. Par 53,9 % des votes (la participation y était de seulement 34,8 %), les Irlandais ont rejeté le nouveau traité¹¹. Sur proposition du gouvernement irlandais, une déclaration européenne garantissant la neutralité de l'Irlande a été adoptée un an plus tard¹², ouvrant la voie à un second référendum qui a remporté, le 19 octobre 2002, 62,9 % de votes positifs (avec un taux de participation en hausse, s'élevant à 49,5 %).

En 2005, la ratification du Traité établissant une constitution pour l'Europe¹³ a capoté. Si la plupart des États membres sont passés par une ratification parlementaire, quatre d'entre eux ont choisi la voie référendaire¹⁴. Après une intense campagne politique nationale, le traité a été rejeté par deux pays fondateurs, la France et les Pays-Bas, respectivement le 29 mai 2005 (54,7 % des votes en défaveur du traité ; taux de participation de 69,3 %) et le 1^{er} juin 2005 (61,5 % des votes en défaveur du traité ; taux de participation de 63,3 %)¹⁵. Après cet échec, le Traité de Lisbonne, qui entérine certaines dispositions du projet de constitution européenne mais sous une forme intergouvernementale, n'a quant à lui été soumis à ratification que dans un seul État membre, la république d'Irlande¹⁶. Le 12 juin 2008, 53,4 % des votants se sont exprimés contre la ratification du traité (avec un taux de participation de 53,1 %). Les réticences irlandaises portaient notamment sur la neutralité militaire et sur la possible remise en cause du droit à la vie garanti par la constitution irlandaise. Après un accord du Conseil européen sur de nouvelles garanties¹⁷, un deuxième référendum a été organisé, le 2 octobre 2009, recueillant 67,1 % des voix en faveur du traité (avec un taux de participation de 58,0 %).

¹⁰ Conseil européen d'Edimbourg, 11 et 12 décembre 1992. Ces « *opt-out* » sont relatifs à l'Union économique et monétaire, à la citoyenneté européenne, à la justice et aux affaires intérieures, ainsi qu'à la défense commune.

¹¹ Voir F. DEHOUSSE, « Le Traité de Nice et la déclaration de Laeken », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1735, 2001.

¹² Conseil européen de Séville, 21 juin 2002.

¹³ Voir C. BARBIER, « La ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1939-1940, 2006.

¹⁴ Par ordre chronologique : l'Espagne, la France, les Pays-Bas et le Luxembourg.

¹⁵ À la suite de ces résultats, le Royaume-Uni, le Danemark, l'Irlande et le Portugal, qui avaient envisagé la tenue d'un référendum, ont suspendu leur procédure de ratification.

¹⁶ Voir C. BARBIER, « L'Union européenne après le "non" irlandais au traité de Lisbonne », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1998, 2008.

¹⁷ Conseil européen de Bruxelles, 11 et 12 décembre 2008.

Tout récemment, le 6 avril 2016, un référendum non contraignant a été tenu aux Pays-Bas – sur requête des eurosceptiques¹⁸ – sur l’approbation de l’accord d’association entre l’Ukraine et l’Union européenne. Il a recueilli un vote négatif à 61,6 % des votants – la signature de l’accord est depuis lors en suspens.

Mentionnons enfin que les Danois et les Suédois ont rejeté par référendum la participation de leur pays à la monnaie unique, respectivement en 2000 (par 53,2 % des votants, avec un taux de participation de 87,6 %) et en 2003 (par 56,1 % des votants, avec un taux de participation de 81,2 %).

*

* *

L’histoire récente de l’intégration européenne porte en elle les prémices du Brexit. Les dispositions juridiques européennes prévoient le retrait volontaire d’un État membre et la situation particulière du Royaume-Uni au sein de l’Union européenne permet de l’envisager. Par ailleurs, le déficit démocratique européen s’est creusé depuis 1979, éloignant un peu plus l’Union de ses citoyens à chaque renouvellement du Parlement européen. La critique exprimée à travers un vote eurosceptique ou le rejet de traités par voie référendaire ne sont ni récents ni uniques : ils se sont déjà manifestés à plusieurs reprises sans être véritablement pris en compte de façon fondamentale ou radicale par les instances politiques européennes et nationales. La technique du double vote, fréquemment usitée pour contourner un refus national lorsque le résultat d’un référendum s’exprime en défaveur de l’intégration européenne, a pu renforcer la sensation de disqualification du vote par les élites.

Le résultat du référendum organisé sur le Brexit le 23 juin 2016 a lui aussi donné lieu à de multiples contestations. Celles-ci illustreraient-elles la « révolte des élites » théorisée il y a vingt ans par Christopher Lasch¹⁹ ? Ce penseur américain défendait l’idée que la démocratie n’est plus menacée par les masses, mais par ceux qui sont au sommet de la hiérarchie, notamment parce que les classes privilégiées vivraient isolées de leur environnement et coupées des réalités du monde commun qui les entoure. Si l’on suit ce constat, le Brexit est venu rappeler aux dirigeants européens que le projet d’intégration européenne tel qu’il se développe ne fait pas l’unanimité. Et il est loin d’être le premier signal dans ce sens...

Pour citer cet article : Vaia DEMERTZIS, « Un “Brexit” so European », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 19 juillet 2016, www.crisp.be.

¹⁸ Les groupes eurosceptiques néerlandais se sont appuyés sur une loi entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2015 permettant l’organisation d’un référendum sur des sujets controversés pour autant que plus de 300 000 signatures soient récoltées.

¹⁹ C. LASCH, *La révolte des élites*, Paris, Climats, 1996.