

## *Sur la route du « Brexit » : le point de vue britannique*

Vaïa Demertzis

Lorsque, le 23 juin 2016, les citoyens britanniques choisissent de quitter le giron européen, les partenaires européens du Royaume-Uni s'attendent à voir celui-ci enclencher un processus de sortie de l'Union européenne dans la foulée. Rapidement toutefois, il apparaît que le gouvernement britannique entend garder la main sur le calendrier et décider lui-même à quel moment il activera la clause de sortie énoncée par l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE).

Six mois après le référendum britannique, le processus est même loin d'être engagé. À ce stade, il n'est pas possible de décrire les conséquences du Brexit – ni sur le Royaume-Uni, ni sur l'Union européenne – tant les inconnues du processus sont nombreuses. Il est par contre intéressant de poser les termes du débat qui s'engage en clarifiant la décision politique que constitue le vote britannique et en analysant la manière dont le gouvernement du Royaume-Uni s'est positionné au cours de ces six derniers mois.

### **La décision britannique de sortir de l'Union européenne**

Lors de la campagne pour les élections législatives britanniques de 2015, le Premier ministre conservateur sortant, David Cameron, promet de convoquer un référendum sur l'appartenance de son pays à l'Union européenne. De la sorte, prenant en considération les critiques croissantes qui s'expriment au Royaume-Uni à l'égard de l'Union européenne, il entend contrer la montée en puissance du parti UKIP (United Kingdom Independence Party) et amadouer les eurosceptiques actifs au sein de son propre parti. Le référendum est programmé pour le 23 juin 2016. Entre-temps, D. Cameron négocie avec ses partenaires européens un statut particulier renforcé du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne. Au Conseil européen des 18 et 19 février 2016, il obtient des engagements importants, favorables à son pays mais dérogoratoires aux dispositions générales des traités européens, « qui prendront effet le jour où le gouvernement du Royaume-Uni informera le secrétaire général du Conseil que le Royaume-Uni a décidé de rester membre de l'Union européenne »<sup>1</sup> – dans l'hypothèse, escomptée, où tel serait le choix des citoyens britanniques lors du référendum.

Dure au point d'être marquée par le meurtre d'une députée travailliste opposée au Brexit, la campagne précédant le référendum est l'objet de slogans à l'emporte-pièce,

---

<sup>1</sup> Conclusions du Conseil européen, 18 et 19 février 2016.

d'affirmations caricaturales et de promesses irréalistes, voire trompeuses des partisans du « *Leave* » (quitter l'Union). Ainsi, ceux-ci promettent notamment d'attribuer le montant de la contribution britannique hebdomadaire au budget de l'Union européenne – qu'ils chiffrent à 350 millions de livres sterling (soit environ 435 millions d'euros) – au financement du système public de santé du pays. Les chiffres avancés ne tiennent néanmoins pas compte du rabais britannique obtenu par Margaret Thatcher en 1984 – et dont le Royaume-Uni bénéficie toujours. Ils n'incluent pas non plus les sommes reversées par l'Union européenne à différents secteurs économiques britanniques en sa qualité d'État membre (telles que les subventions de la politique agricole commune ou celles versées via les fonds structurels et d'investissement européens). Pour leur part, les partisans du « *Remain* » (rester dans l'Union) mettent surtout en avant les risques présumés d'un éventuel Brexit, tant pour le Royaume-Uni que pour le reste de l'Europe.

Le 23 juin 2016, le « *Leave* » l'emporte avec 51,9 % des voix, et une participation importante de 72,2 %. La décision britannique traduit pour partie une réelle désaffection pour l'Union européenne – qui n'est cependant ni récente ni surprenante<sup>2</sup>. Elle s'appuie par ailleurs sur des racines propres à la situation politique et sociologique du Royaume-Uni et met en évidence les clivages de la société britannique<sup>3</sup>. Au cours des jours suivants, des milliers de jeunes Londoniens manifestent en faveur de l'Europe devant le Parlement de Westminster, les journaux évoquent une « ruée » sur les passeports irlandais ou les demandes de naturalisation belge introduites par des fonctionnaires européens d'origine britannique. Une pétition réclamant l'organisation d'un nouveau vote recueille près de 3 millions de signatures – mais cette campagne est entachée de soupçons de fraude à la signature.

## Un nouveau gouvernement britannique pour conduire les négociations de sortie

Afin d'enclencher le processus de sortie de l'Union européenne, le Royaume-Uni doit activer la clause prévue par l'article 50 du TUE.

« Un pays de l'Union européenne qui souhaite se retirer doit informer le Conseil européen de son intention. Le Conseil doit ensuite proposer des orientations vers la conclusion d'un accord sur les modalités du retrait dudit pays.

Cet accord est conclu au nom de l'Union européenne par le Conseil, votant à la majorité qualifiée, après avoir obtenu la validation du Parlement européen.

Les traités de l'Union européenne cessent de s'appliquer au pays concerné dès la date d'entrée en vigueur de l'accord ou dans les deux ans à dater de la notification de retrait. Le Conseil peut décider de prolonger cette période.

Tout pays s'étant retiré de l'Union européenne peut introduire une nouvelle demande d'adhésion. Il doit alors suivre la procédure d'adhésion. »

Le lendemain du vote, alors que les Européens pressent déjà Londres d'activer cette procédure, D. Cameron annonce sa démission afin de confier les négociations de sortie

---

<sup>2</sup> Voir Vaïa DEMERTZIS, « Un “Brexit” so European », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 19 juillet 2016, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

<sup>3</sup> Voir Vaïa DEMERTZIS, « Un “Brexit” so British », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 28 juin 2016, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

à une nouvelle équipe. C'est aux conservateurs, majoritaires à la Chambre des communes, qu'il revient de se choisir un nouveau dirigeant, qui endossera la fonction de Premier ministre.

Cette démission concorde avec la volonté d'un autre conservateur, Boris Johnson, qui a mené les conservateurs en faveur du « *Leave* », de ne pas se presser pour concrétiser le Brexit. L'ancien maire de Londres apparaît comme le grand vainqueur du référendum dans le camp conservateur. Contre toute attente, il renonce toutefois à briguer la présidence de son parti et, par conséquent, le poste de Premier ministre qu'il semblait pourtant convoiter. Après une courte campagne interne et le retrait de ses autres adversaires, Theresa May, ministre de l'Intérieur du gouvernement sortant, prend la tête du parti conservateur le 11 juillet. Restée à l'écart de la guerre intestine qui a secoué son parti pendant la campagne sur le Brexit, cette eurosceptique avait finalement rejoint la campagne pro-européenne. Elle apparaît comme une personnalité de compromis, capable de réconcilier un parti déchiré entre les partisans et les adversaires de l'Union européenne.

Le 13 juillet, D. Cameron remet sa démission à la reine Elizabeth II. Dans la foulée, un nouveau gouvernement est mis en place sous la direction de T. May. C'est à un trio de partisans du Brexit que celle-ci confie la tâche de négocier la sortie de l'Union européenne. B. Johnson devient ministre des Affaires étrangères, un poste qui sera focalisé sur les relations avec les autres continents. La création de deux nouveaux portefeuilles ministériels – l'un centré sur le commerce international, l'autre chargé des négociations de sortie de l'Union européenne – et leur attribution à des conservateurs eurosceptiques notoires – Liam Fox et David Davis – éclairent la stratégie de T. May. La nouvelle Première ministre britannique démontre par là qu'elle respecte le choix citoyen et, en parallèle, met les tenants du Brexit face à leurs responsabilités. S'ils réussissent, elle pourra engranger les bénéfices politiques de cette victoire. S'ils venaient à échouer, le trio pourrait constituer un fusible pour préserver le gouvernement en place.

## Une stratégie de temporisation

Comme dans un divorce, le Royaume-Uni et le reste de l'Union européenne sont amenés à traiter les conditions de la séparation et celles des nouvelles relations à établir entre les anciens partenaires, tant sur le plan politique qu'économique. Ces deux aspects peuvent être envisagés soit séparément, soit simultanément. En la matière, le point de vue britannique et celui de l'Union européenne diffèrent.

Depuis le 23 juin, le discours de l'Union européenne reste fondé sur un principe de base : pas de négociation tant qu'il n'y a pas de notification, et donc d'ouverture de négociation de sortie. Cette position a été affirmée par le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, devant le Parlement européen lors de la session plénière extraordinaire du 28 juin, et confirmée le lendemain par le Conseil européen.

À l'inverse, le Royaume-Uni adopte une stratégie de temporisation. D'une part, le gouvernement britannique profite de la faiblesse actuelle du couple franco-allemand, dont les membres ne partagent pas les mêmes priorités budgétaires et font tous deux face à d'importantes échéances électorales ; les élections présidentielles françaises et le scrutin législatif allemand qui se dérouleront en 2017 pourraient modifier les rapports de force dans la négociation et la fermeté annoncée à l'égard des demandes britanniques. D'autre part, le gouvernement britannique, bien qu'il n'en fasse pas publicité, tente de

négoçier des éléments du futur accord séparément avec chaque État membre avant d'activer la clause de sortie ; c'est l'objet de la tournée des États membres engagée par T. May dès l'été 2016. Peut-être la Première ministre britannique est-elle incitée à appliquer cette stratégie de temporisation afin de profiter d'un possible renouvellement de certains interlocuteurs majeurs au sein du Conseil européen, qui constitue l'acteur européen central de la mise en application de l'article 50. À cet égard, un premier changement vient de survenir en Italie, avec la démission de Matteo Renzi de ses fonctions de président du Conseil.

Quoique pressée de toutes parts d'amorcer les négociations, T. May continue de temporiser et a annoncé à plusieurs reprises que le Royaume-Uni activerait la clause de l'article 50 en 2017. Si ce report pourrait ne pas être le dernier, on peut tout de même supposer que cette procédure sera enclenchée avant les prochaines élections européennes, en mai 2019. On voit en effet mal comment le gouvernement britannique pourrait appeler ses citoyens à élire de nouveaux parlementaires européens alors que leur pays négocie sa sortie de l'Union. Par conséquent, en l'état actuel des choses, le printemps 2017 paraît être l'échéance la plus plausible pour voir le gouvernement britannique engager la procédure de sortie.

Cette stratégie de temporisation est rendue nécessaire par la poursuite de deux objectifs en principe contradictoires. D'un côté, le Royaume-Uni souhaite rester dans le marché unique européen (et une partie des membres de son gouvernement en a fait la promesse aux électeurs) afin de bénéficier des avantages que cela représente pour l'économie britannique. De l'autre, le gouvernement britannique veut reprendre en main le contrôle des frontières pour limiter l'immigration, y compris celle de citoyens européens. Or, selon le droit européen, l'ouverture des marchés (libre circulation des biens, services et capitaux) est indissociable de la libre circulation des personnes. Pour l'instant, le principe européen selon lequel il n'y a pas d'accès au marché unique sans libre circulation des travailleurs européens est très largement admis au sein des 27 États membres. Si l'on s'en tient à cette position, le Royaume-Uni sera exclu du marché unique s'il refuse la libre circulation des travailleurs européens sur son territoire. Il devra alors négocier un nouveau type d'accord commercial avec l'Union qu'il aura quittée. On a cependant vu que des entorses à ce principe ont été négociées par D. Cameron avant le référendum, lors du Conseil européen de février. Celles-ci ont néanmoins été rendues caduques par la victoire du « *Leave* ». Quoiqu'il en soit, continuer à temporiser pourrait permettre au gouvernement britannique d'ajuster sa stratégie, de convaincre certains acteurs-clés de l'économie britannique de ses choix contestés ou d'entamer des négociations discrètes sur ce volet.

## La contestation britannique

Un autre élément, interne celui-ci, explique la stratégie de temporisation britannique. Depuis le résultat du référendum, le Royaume-Uni est agité par différentes formes de contestation portant sur le référendum, ses résultats, son application et son impact : manifestations, pétitions en vue de la tenue d'un second référendum<sup>4</sup>, ou encore actions

---

<sup>4</sup> Le 31 août, lors d'une réunion du gouvernement, la Première ministre britannique a fermement écarté la tenue d'un second référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne en martelant : « *Brexit means Brexit* ».

en justice. Ces dernières portent principalement sur la répartition des compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Les opposants au Brexit plaident que le Parlement doit valider l'activation de l'article 50 du TUE. Le gouvernement argue au contraire que la mise en œuvre du Brexit est une prérogative de l'exécutif et qu'elle ne requiert ni l'approbation du Parlement britannique, ni celle des parlements régionaux (anglais, écossais, gallois et nord-irlandais<sup>5</sup>). Il assure que les députés n'ont pas à être consultés car il est de sa compétence de signer un traité international ou, comme dans ce cas-ci, de le dénoncer – en l'occurrence de dénoncer le traité d'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté européenne conclu en 1972. Le gouvernement de T. May s'appuie aussi sur le fait que le Parlement a approuvé la tenue du référendum, et donc la mise en application de son résultat, quel qu'il soit. Les plaignants soutiennent quant à eux qu'en agissant seul, l'exécutif violerait la souveraineté parlementaire. Il priverait les citoyens des droits européens conférés par le vote parlementaire de 1972, que seuls les députés pourraient supprimer. Dans un pays dont la Constitution n'est pas écrite mais repose sur la jurisprudence, ce débat juridique a pour enjeu de fixer la frontière entre les pouvoirs du Parlement et ceux du gouvernement en matière de politique étrangère.

Dans un premier temps, le 3 novembre, la Haute Cour de justice de Londres a rejeté les arguments du gouvernement et a donné raison aux plaignants, considérant que le gouvernement n'a pas le pouvoir d'enclencher seul la procédure prévue par l'article 50 du TUE. Pour soutenir leur décision, les magistrats relèvent que la sortie de l'Union européenne implique un changement des lois nationales. Or le Parlement est souverain en matière législative. Selon cette interprétation, le pouvoir exécutif ne peut donc pas se passer de l'accord du Parlement. Le gouvernement a interjeté appel de cette décision devant la Cour suprême. L'arrêt de celle-ci est attendu pour janvier 2017. La Cour suprême pourrait également se pencher sur le caractère irrévocable ou non du processus enclenché par l'article 50. Si la procédure peut être stoppée, l'argument des plaignants selon lequel le déclenchement conduit irrémédiablement à la privation de droits ne tient plus. Par contre, la portée du Brexit serait remise en question, ce qui pourrait être embarrassant pour le gouvernement de T. May, qui s'est engagé à le mettre en œuvre. Plus délicat encore, pour interpréter l'article 50, le gouvernement devrait alors saisir la Cour de justice de l'Union européenne, une juridiction décriée de longue date par les eurosceptiques.

\*

\* \*

Près de six mois après le vote sur le Brexit, le Royaume-Uni n'a pas encore engagé le processus de sortie de l'Union européenne. Mais il s'y prépare activement. Passé le moment de surprise qui a marqué l'annonce des résultats, un nouveau gouvernement a été formé, en vue notamment de conduire les négociations avec l'Union européenne. Les matières les plus concernées par le retrait britannique ont été confiées à des

---

<sup>5</sup> La Haute Cour d'Irlande du Nord a été la première juridiction à se prononcer sur des recours contre le Brexit, le 28 octobre 2016. Lors du référendum du 23 juin, les Nord-Irlandais se sont majoritairement prononcés en faveur du maintien dans l'Union européenne. Les plaignants ont fait valoir que le Brexit compromettrait les accords de paix conclus en 1998, après des décennies de violences entre partisans et adversaires de l'union avec la Grande-Bretagne. Par conséquent, ils estimaient que la décision devait être soumise à l'approbation du parlement régional. Considérant que les implications du Brexit pour l'Irlande du Nord demeurent incertaines, les juges nord-irlandais ont rejeté ces recours.

eurosceptiques ayant milité pour le « *Leave* ». Le Royaume-Uni met actuellement en œuvre une stratégie de temporisation, rendue nécessaire tant par sa position au sein du concert européen que par la contestation qui a été engagée par certains de ses citoyens devant plusieurs juridictions britanniques. Pour l'heure, il est par conséquent impossible de déterminer avec certitude quand le Royaume-Uni enclenchera la procédure formelle de négociation avec ses partenaires européens devant concrétiser le Brexit. Il est cependant sûr que le gouvernement de T. May a bien l'intention de lancer cette procédure, malgré les obstacles dressés sur sa route, notamment par les débats juridiques soumis à la Cour suprême.

Pour citer cet article : Vaïa DEMERTZIS, « Sur la route du “Brexit” : le point de vue britannique », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 16 décembre 2016, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).