

**Sylvie Goulard**

**Députée européenne**

Le 9 mars 2016

***Royaume-Uni/ Union européenne :***  
***des relations clarifiées ou un marché de dupes ?***

Le poids géopolitique du Royaume-Uni (RU), sa puissance économique et financière comme son attachement à la démocratie et à une économie ouverte justifient que des efforts significatifs soient entrepris pour que ce pays demeure membre de l'Union européenne.

Toutefois la relation future du Royaume-Uni avec l'Union européenne concerne tous les Etats et peuples membres. L'exercice de clarification devrait lever les ambiguïtés qui, depuis des décennies, caractérisent leurs rapports. L'équité invite à parvenir à un accord où les droits de chacun correspondent aux devoirs qu'il assume. Un peuple ne saurait non plus être invité à se prononcer par référendum sur un texte dont la portée juridique est incertaine.

A Bruxelles le 19 février, les dirigeants ont conclu un « arrangement » international, en dehors du cadre juridique de l'Union. C'est un instrument pour le moins ambigu<sup>1</sup> qui risque de tourner au marché de dupes. Justifié par des précédents peu pertinents<sup>2</sup>, ce choix masque combien le compromis est déséquilibré au détriment de la zone euro et à quel point les exigences de la démocratie et de la compétitivité économique ont été ignorées.

La simple comparaison des déclarations de François Hollande et de David Cameron, à l'issue du Conseil européen, montre l'ampleur des divergences.

---

<sup>1</sup>Pour une étude plus complète voir par exemple le document rédigé par des experts indépendants de l'université Erasmus de Rotterdam pour la Direction Générale pour les politiques internes, Département C (droits des citoyens et affaires constitutionnelles), sur la renégociation avec le Royaume-Uni.

<sup>2</sup> Service juridique du Conseil (8 février 2016, JUR 64). En 1992 (Danemark) et 2009 (Irlande), il s'agissait de donner à des peuples ayant rejeté un projet de traité, des assurances spécifiques. Les concessions n'avaient pas le même impact sur la législation adoptée (ici en matière financière ou de libre circulation) et ne créaient pas des ajouts aux traités (ici l'intervention inédite des Parlements nationaux dans la procédure législative européenne).

## 1. Un arrangement de nature ambiguë

L'arrangement est tantôt présenté comme étant un « *instrument pour l'interprétation des traités*<sup>3</sup> », « *entièrement compatible avec les traités* »<sup>4</sup>, tantôt comme « *juridiquement contraignant*<sup>5</sup> ».

Il comporte un certain nombre de rappels anodins (par exemple des principes d'attribution des compétences, de subsidiarité ou de libre organisation des systèmes sociaux nationaux, déjà inscrits dans les traités). Mais plusieurs formulations sont de nature à abuser les lecteurs non juristes.

Certains engagements apparemment contraignants ne sont que des vœux pieux en droit et sont du reste interprétés diversement par les différentes parties.

Ainsi, les chefs d'Etat et de gouvernement ne sont pas compétents pour s'engager fermement sur la révision future des traités, comme par exemple dans la Section C *Souveraineté*, sur la clause « d'union sans cesse plus étroite ».

A la sortie du Conseil européen, François Hollande a expressément déclaré en conférence de presse : « *il n'y a pas de révision prévue prochaine des traités. Et lorsqu'il y aura un jour, je ne sais pas quand d'ailleurs, une révision des traités, ces dispositions qui ont été aujourd'hui précisées seront à ce moment-là intégrées dans le processus. Mais d'ici là, il n'y aura pas de révision des traités, ce qui était une position que je voulais absolument faire respecter.* » L'engagement pris est aussitôt relativisé.

De son côté, David Cameron prétend le contraire : « *le Conseil européen a été clair que le traité serait changé sur deux points vitaux : <...> pour régler les relations entre les pays de la zone euro et ceux qui n'en font pas partie et pour exempter le RU de la clause d'union sans cesse plus étroite*<sup>6</sup> ».

Les limites de l'ambiguïté constructive semblent atteintes.

Les chefs d'Etat et de gouvernement ne peuvent pas non plus préjuger les changements de législation. Or l'arrangement prévoit par exemple l'engagement de la Commission européenne de proposer des changements dans la législation relative aux allocations sociales perçues par les travailleurs migrants intra UE qui concernent à la fois l'exportation des allocations familiales (child benefit) et les prestations liées à l'emploi, de caractère non contributif (in- work benefits). Le Parlement européen reste pourtant maître de voter la législation qu'il estime appropriée ; nul ne sait donc ce qui sortira de la procédure législative où il est placé sur un pied d'égalité avec le Conseil des ministres.

---

<sup>3</sup> EUCO 1/16 Annex I, 3ème paragraphe

<sup>4</sup> EUCO 1/ 16, I, 2.

<sup>5</sup> Conclusions du Conseil européen EUCO 1 / 16, I. 3. (iii)

<sup>6</sup> Déclaration du Premier ministre britannique à la suite du Conseil européen, le 19 février 2016

Sur les services financiers, le décalage entre l'interprétation de François Hollande et celle de David Cameron est frappant. Pour le Président français, « *je ne voulais pas qu'il puisse il y avoir des règles différentes pour la place financière de Londres par rapport aux autres places de l'Union européenne* » ; il voulait au contraire « *que ce soient les mêmes règles qui s'appliquent avec les mêmes supervisions, avec les mêmes organes, les mêmes autorités pour en vérifier l'application* ». Cela paraît tout à fait conforme à ce que devrait être un marché intérieur unique.

Pour David Cameron toutefois, « *la responsabilité pour la supervision de la stabilité financière du Royaume-Uni reste entre les mains de la banque d'Angleterre* ».

Enfin, l'introduction d'un « frein » par lequel les Parlements nationaux<sup>7</sup> pourraient obtenir de bloquer l'adoption d'une législation européenne, ne peut pas être considérée comme dépourvue de portée. Les chefs d'Etat et de gouvernement confèrent en effet par cet arrangement<sup>8</sup> au Conseil des ministres le pouvoir de « *mettre fin à l'examen d'un projet d'acte législatif* » alors que le pouvoir législatif repose, comme nous l'avons rappelé sur deux branches, le Conseil des ministres et le Parlement européen. Le protocole n° 2 annexé aux traités aujourd'hui en vigueur reconnaît aux Parlements nationaux une sorte de droit d'alerte mais il ne va pas plus loin. Dans l'arrangement, l'esprit de blocage l'a emporté sur la volonté de construire.

La question fondamentale de savoir si le contrôle démocratique doit être européen ou mixte (intervention des Parlements nationaux dans la législation européenne), mériterait d'être traitée plus à fond.

Modifier les traités, par la petite porte, tout en affirmant le contraire, n'est pas une bonne pratique. Ce n'est pas une question abstraite pour juristes, l'existence d'un ordre de droit propre à l'Union créant des droits directs pour les entreprises et les citoyens, en vertu de la jurisprudence constante de la Cour de Justice (26/62 Van Gend en Loos)<sup>9</sup>.

## **2. Des conséquences concrètes pour les citoyens et les entreprises**

Le choix d'un arrangement international<sup>10</sup> représente une régression puisque, depuis la création de la Communauté européenne, une importance spéciale a été donnée à la création d'un « ordre juridique intégré », ne relevant justement pas du droit international.

---

<sup>7</sup> Représentant 55 % des voix attribuées aux Parlements nationaux, dans un délai de 12 semaines

<sup>8</sup> § 3 de la section C « Souveraineté »

<sup>9</sup> Cet arrêt dispose : « la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international, au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants.»

<sup>10</sup> Que les Britanniques insistent pour déposer aux Nations-Unies...

Les conséquences juridiques de l'arrangement du 19 février sur les citoyens et les acteurs économiques sont donc, à ce stade, très ambiguës. Elles pourraient concerner par exemple un ressortissant d'un Etat membre qui serait privé de certains droits sociaux au Royaume-Uni. Seule la Cour de justice pourrait trancher in fine sur la portée de l'arrangement.

De même, une entreprise financière lésée par une règle britannique érigée, au nom de la stabilité financière, en opposition à la législation commune adoptée à 28, pourrait elle aussi se tourner vers la justice puisqu'à la suite de la crise financière, un travail législatif significatif a été entrepris à 28 pour éviter la fragmentation. La rédaction finale de l'arrangement est meilleure que la proposition initiale de Donald Tusk mais elle demeure encore porteuse d'incertitudes sur lesquelles seule la Cour de Justice a le dernier mot<sup>11</sup>. Que Donald Tusk affirme le contraire devant le Parlement européen ("Cette décision sur le nouvel arrangement est conforme aux traités et ne peut être annulée par la Cour de justice de l'Union européenne"<sup>12</sup>) ne change rien.

Il n'est pas très correct de la part des chefs d'Etat et de gouvernement de conclure des arrangements aussi confus et de se défaire en définitive sur les juges pour sauvegarder le cadre commun.

L'arrangement conclu au profit d'un seul Etat, le Royaume-Uni - parce qu'il est puissant et menaçait de partir - tend à nier le principe fondamental selon lequel la règle doit être la même pour tous. Ou, si l'arrangement n'a pas de contenu, ce n'est qu'un marché de dupes.

Après examen, il semble que loin de discriminer les Britanniques, il ait plutôt été conclu au détriment de la zone euro.

### **3. La discrimination de la zone euro<sup>13</sup>**

Les relations entre Etats membres de l'Union européenne reposent sur des traités signés et ratifiés par toutes les parties<sup>14</sup>. Dans ces traités, le Royaume-Uni a formellement accepté la règle suivante : « *L'UE établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro* » (article 3.4 TUE).

A une monnaie *unique* correspond un cadre institutionnel *unique*. C'est la raison pour laquelle des députés britanniques au Parlement européen, des juges britanniques à la Cour de justice ou le commissaire venant du Royaume-Uni participent à part entière aux décisions concernant la zone euro.

---

<sup>11</sup> L'arrangement lui-même renvoie d'ailleurs à la Cour de Justice de l'Union européenne pour interpréter les limitations à la libre circulation

<sup>12</sup> Donald Tusk, session plénière du 24 février 2016

<sup>13</sup> Lorsque la zone euro est évoquée, le raisonnement inclut également les États qui ont vocation à en faire partie (26 sur 28)

<sup>14</sup> Depuis 2009, date de la dernière révision formelle, le traité sur l'Union européenne, le traité sur le fonctionnement de l'UE, assortis de divers protocoles

Depuis Maastricht, les traités sont ainsi asymétriques en faveur du RU<sup>15</sup> ; l'idée de l'époque était qu'un jour, tous les Etats membres rejoindraient l'euro<sup>16</sup>. Il n'avait donc pas été jugé nécessaire de dupliquer les institutions pour une situation censée être transitoire. Dans les années 1990, Tony Blair promettait encore un référendum pour adopter l'euro.

Dans l'arrangement, un fait est reconnu : « *les Etats membres n'ont pas tous l'euro comme monnaie*<sup>17</sup> ». Anodine en apparence, puisque le Royaume-Uni a effectivement conservé la livre sterling, cette mention représente un changement majeur en droit. David Cameron a d'ailleurs crié victoire lors de sa conférence de presse « *pour la première fois, l'Union européenne a explicitement reconnu qu'elle a plus d'une monnaie* ».

L'arrangement international admet que la monnaie n'est plus unique sans en tirer les conséquences institutionnelles : le cadre de décision reste unique.

Le passage pertinent de l'arrangement montre bien l'ambiguïté : « *il est admis que les Etats membres qui ne participent pas à l'approfondissement de l'Union économique et monétaire n'entraveront pas ce processus, mais le faciliteront, tandis que ce processus, respectera à l'inverse, les droits et compétences des Etats membres participants*<sup>18</sup> » < souligné par nous >.

Si les Britanniques conservent « *les droits et compétences* » qu'ils possèdent en vertu des traités, ils gardent une place à part entière dans les institutions (Parlement, Commission, Cour), y compris leur droit de vote et de décisions sur les matières qui ne concernent que la zone euro. Lors d'une future révision des traités, qui se fait à l'unanimité, ils auront aussi le droit de poser certaines exigences voire de bloquer l'avancée de la zone euro.

Le chef de l'Etat français a beau affirmer, lors de sa conférence de presse, qu'« *il n'y a pas de veto du Royaume-Uni sur la zone euro* » ou encore dire « *ce que je ne veux pas, c'est que le Royaume-Uni puisse empêcher, entraver, freiner la marche de la zone euro ou être dans une situation dérogatoire aux règles communes* », l'état du droit, à l'issue de cet arrangement, tend à prouver le contraire.

Il est possible qu'un futur gouvernement britannique tienne parole et ne s'oppose pas aux avancées nécessaires de la zone euro qui sont d'ailleurs largement dans son intérêt. Si, sous pression de son opinion publique ou de la City, l'interprétation la plus rigoureuse en droit devait l'emporter, les autres Etats membres ne pourraient cependant rien objecter. La négociation qui vient de s'achever confirme, s'il en était nécessaire, que les Britanniques ne badinent pas avec ce qu'ils considèrent être leur intérêt national.

---

<sup>15</sup> Et du Danemark, les deux Etats jouissant d'une exemption.

<sup>16</sup> Comme en atteste le protocole numéro 14 sur l'eurogroupe

<sup>17</sup> EUCO 1/16, annexe I, 4ème paragraphe

<sup>18</sup> EUCO 1/ 16, Annexe I Section A Gouvernance économique, § 2

Aux termes de l'arrangement, le RU se voit reconnaître un statut encore plus exorbitant que celui dont il dispose aujourd'hui. D'une part, tout en indiquant fermement qu'« *il ne rejoindra jamais la zone euro* »<sup>19</sup>, David Cameron obtient que les députés européens, commissaire et juges britanniques continuent de prendre part à toutes les décisions relatives à la zone euro ; le pays conserve aussi intégralement son droit de s'opposer à toute future révision formelle des traités, y compris sur les dispositions concernant la zone euro.

D'autre part, il se voit expressément dispensé de toute contribution aux fonds de secours de la zone euro et doté du pouvoir de demander au Conseil européen de réexaminer, en cours de procédure législative, un projet de texte concernant l'union bancaire<sup>2021</sup>.

Cette dernière mesure (ouverte à tout Etat non membre de l'euro) est particulièrement inopportune : elle pourrait aboutir à faire traîner la procédure législative en matière bancaire, en faisant « remonter » des dossiers techniques au Conseil européen. On rappellera qu'en vertu des traités, ce dernier pourtant « *n'exerce pas de fonction législative* » (article 15.1 TUE).

Le gouvernement du RU est libre de décider souverainement de ne pas adopter la monnaie unique. Mais alors la situation transitoire qui existait jusqu'à présent, disparaît. On se demande pourquoi les chefs d'Etats et de gouvernement de la zone euro n'ont pas cherché à ce qu'une révision formelle des traités entérine cette décision et aligne les droits et les devoirs de chacun.

L'arrangement n'est qu'une cote mal taillée, adoptée sans débat public, contrairement aux exigences minimales de la démocratie.

#### **4. Une procédure non démocratique**

L'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne concerne tous les Européens. Comme nous venons de le montrer, l'arrangement comporte des choix qui méritent d'être débattus. Or il a été conclu à huis clos et le sujet continue à être traité comme s'il ne concernait que les Britanniques.

Cette asymétrie risque d'engendrer de nouvelles frustrations dans les opinions. Une nouvelle fois, comme lorsqu'il a ouvert les négociations d'adhésion avec la Turquie sans débat public en 2004 ou comme lorsqu'il a géré la crise de la zone euro derrière des portes closes, le Conseil européen s'intéresse peu aux Européens.

---

<sup>19</sup> Conférence de presse de David Cameron précitée

<sup>20</sup> EUCO 1 / 16, Annexe II. Union bancaire conclue entre les seuls pays de la zone euro.

<sup>21</sup> Dans le dernier cadre financier pluriannuel (2014-2020), la France contribue à hauteur de 1,6 milliards d'euros par an au rabais britannique (ce qui en fait le plus grand contributeur), et l'Italie 1,2 milliards. Si ce rabais pouvait se justifier à l'époque où Margaret Thatcher était Premier ministre, cela n'est plus le cas aujourd'hui.

Au mépris des ambitions des pères fondateurs de l'Union<sup>22</sup>, les dirigeants traitent l'union comme une alliance d'Etats, faisant disparaître les exigences du consentement des citoyens alors même que les déclarations divergentes des signataires de l'arrangement ont de quoi dérouter. Il ne faut pas s'étonner, dans cette confusion, que l'euroscpticisme et même le doute envers l'Europe chez les pro Européens, augmentent.

Les institutions de l'Union européenne ont été réduites à participer à des tractations opaques. Ce travail a incontestablement permis d'améliorer le premier projet de Donald Tusk<sup>23</sup> mais seulement à la marge puisque la base de départ (l'arrangement international) était à prendre ou à laisser.

La Commission n'a pas joué son rôle traditionnel de gardienne des traités (art 17 TUE) puisqu'elle a validé le recours à un instrument incertain qui interfère avec les traités.

Alors même que l'enjeu était fondamental – le départ éventuel d'un Etat membre, et pas des moindres - le Parlement européen n'a pas organisé de débat public avant le Conseil européen. La participation de trois députés européens et du Président Martin Schulz<sup>24</sup> aux tractations des collaborateurs des chefs d'Etat et de gouvernement, sans mandat précis de la plénière, ne remplace pas une discussion dans l'hémicycle, ni le vote d'une résolution.

David Cameron a refusé de venir s'exprimer devant le Parlement européen, ne marquant pas par là un grand respect pour cette institution. La Banque centrale européenne dont l'avis, en cas de révision formelle des traités, aurait été publié, n'a pas pu éclairer les citoyens et les décideurs sur les enjeux.

Ainsi, le recours à un arrangement international a eu pour effet de désarmer les institutions. De l'Europe organisée, il ne reste, au terme de cette négociation, plus grand-chose.

Volontairement ou non, ce choix a aussi pour résultat de tenir les Parlements nationaux de 27 Etats membres en lisière, même si les modalités de ratification relèvent en définitive du droit constitutionnel de chaque Etat membre.

Enfin, l'arrangement présente une particularité inédite : il « cesse d'exister » si le peuple britannique décide lors du référendum (dont la date a été fixée au 23 juin prochain) de quitter l'Union européenne. Il serait d'autant plus étrange de laisser ce dernier seul juge de sa pertinence que, si les Britanniques décidaient de rester dans l'Union, il entrerait en vigueur avec des conséquences non négligeables sur la zone euro comme sur les ressortissants de l'UE vivant au RU ou les banques et acteurs financiers non-britanniques installés à Londres.

---

<sup>22</sup> "Nous unissons les hommes, nous ne coalisons pas les Etats", Monnet.

<sup>23</sup> Diffusé le 2 février 2016, EUCO 4 / 16 et suivants

<sup>24</sup> L'arrangement EUCO 1/16 fait référence à leur participation : « compte tenu des points de vue exprimés par le Président et les membres du Parlement européen »

## 5. La compétitivité délaissée

Ce dernier point n'est mineur qu'en apparence. Se bornant à récapituler quelques lieux communs, l'arrangement ne contient pas de mesures sérieuses destinées à renforcer la compétitivité des économies de l'Union, ni le marché intérieur alors même que, par exemple en matière numérique ou pour les échanges de services, du retard a été pris.

C'est une occasion manquée de répondre à une demande britannique particulièrement fondée. Le fait que David Cameron s'en contente, ne suffira pas à relancer les économies européennes, en panne de croissance.

Cette lacune montre combien les chefs d'Etat et de gouvernement finissent par donner la priorité à des petits arrangements entre eux sur les décisions en prise avec le monde réel. Lors de leurs rencontres, l'état de l'économie, le chômage, les difficultés des entreprises à travailler par-delà les frontières passent au second plan.

## Conclusion

A la sortie du Conseil européen, le Président de la République et David Cameron livrent des interprétations opposées de l'arrangement qu'ils viennent de conclure.

Vu l'ampleur de l'ambiguïté, l'arrangement conclu le 19 février ne peut pas tenir lieu de clarification. Par certains aspects, il affecte les intérêts de la France et de la zone euro. Assurément, il brouille la clarté de l'ordre juridique communautaire.

**Avant le 23 juin, date du référendum britannique, un débat public s'impose devant les parlements nationaux, dont l'Assemblée nationale, pour savoir si l'instrument retenu est approprié et si, compte tenu de sa nature, l'arrangement est équitable.**

Les Parlements nationaux ne peuvent être dépossédés de leur droit de regard après que le Parlement européen, en tant qu'institution, a été neutralisé.

Au terme de ce débat, il apparaîtra sans doute que **la seule solution sans équivoque pour offrir au Royaume-Uni, et à ses partenaires, les conditions d'une poursuite digne de leurs relations consiste à réviser formellement les traités, en prévoyant, pour le Royaume-Uni (et d'autres le cas échéant), des droits correspondant aux engagements qu'il est prêt à prendre.**