numero 1/2024

ISSN 3035-1839

costituzionalismo britannico e irlandese

What now? Le sorti della Brexit

What now?
Le sorti della Brexit
Prima parte

a cura di **Aurélien Antoine**
Professore di Diritto Pubblico
Università Jean Monnet di Saint-Étienne

costituzionalismo britannico e irlandese

n. 1/2024

WHAT NOW?
LE SORTI DELLA BREXIT

PRIMA PARTE

a cura di AURÉLIEN ANTOINE*

PRESENTAZIONE: Per gentile concessione del prof. Aureliene Antoine viene pubblicata, nei primi due numeri della Rivista, una raccolta di brevi contributi sul tema Brexit. Si tratta di ventidue editoriali che costituiscono la totalità della rassegna, curata dall'Obersavatoir du Brexit, che ha seguito pedissequamente i passaggi cruciali del recesso del Regno Unito dall'Unione Europea.
Brexit è stata e tuttora dimostra di essere un complesso di processi —giuridici, politici, economici, sociali— destinato a essere studiato ancora per lungo tempo da diverse scienze e in particolare da quella costituzionalistica, non solo britannica poiché si tratta del primo caso di recesso dall'Unione, dal momento della sua previsione nei trattati UE con il trattato di Lisbona, nonché per le molte implicazioni che hanno attraversato trasversalmente ogni luogo del diritto costituzionale britannico: le relazioni fra governo e parlamento, quelle fra governo centrale e governi devoluti, il revival di ventate separatiste mai sopite —con particolare riferimento a quella scozzese—, la tutela costituzionale di diritti e liberà (di quelli concernenti l'asilo, la cittadinanza, la circolazione in particolare), il ruolo —in un ordinamento privo di una Costituzione scritta e rigida— della Corte Suprema, tanto nelle devolution issues che nelle dinamiche tra poteri inuna forma di governo antica, solida, ma intricata com'è quella britannica.
Di tutte queste vicende gli editoriali di Aureliene Antoine portano traccia e consegnano a questa Rivista la possibilità di farsi veicolo, nel contesto scientifico italiano, dell'analisi della Brexit. Non solo un episodio costituzionalmente rilevante, ma un fascio di vicende dal vivido sapore costituzionale, destinate, come spesso è accaduto a segnare la storia costituzionale del Regno e a rappresentare punto d'osservazione scientifica inevitabile per la comparatistica, in grado di modellare simili o avversi processi in altri tempi e altri contesti.

INTRODUCTION: By courtesy of Prof. Aureliene Antoine, a collection of brief contributions on Brexit is being published in the first two issues of the Review. It consists of twenty-two editorials, edited by the Obersavatoir du Brexit, which has closely followed the crucial steps of the United Kingdom's withdrawal from the European Union. Brexit has been and still proves to be a complex of processes –legal, political, economic, social– meant to be studied for a long time to come by different sciences and in particular by constitutionalism, since it marks the first case of withdrawal from the Union, and for the many implications that have traversed across every place of British constitutional law: the relations between Government and Parliament, those between central and devolved governments, the revival of never-silenced separatist winds –with particular reference to the Scottish one–, the constitutional protection of rights and freedoms (of those concerning asylum, citizenship, and movement in particular), the role –in a system without a written and rigid Constitution– of the Supreme Court, both in devolution issues and in the dynamics between powers in an ancient, solid, but intricate form of government as the British one is.
Of all these events Aureliene Antoine's editorials bear traces and deliver to this Review the possibility of becoming a vehicle, in the Italian academic context, of such a complex process with still open implications, which represented not only a constitutionally relevant episode, but a set of events with a vivid constitutional flavor, designed, as has often been the case, to mark the constitutional history of the Kingdom and to represent an inevitable scientific point of observation for comparatists, capable of shaping similar or adverse processes in other times and other contexts.

* Professore di Diritto Pubblico nell'Università Jean Monnet di Saint-Étienne

WHAT NOW? N. 1

La première semaine de février a été marquée par l'adoption par la Chambre des Communes du projet de loi autorisant le Gouvernement à notifier à l'Union européenne l'intention du retrait du Royaume-Uni en vertu de l'article 50 du TFUE. Bien que le texte ait été rapidement débattu, les échanges ont été riches et parfois mémorables comme en témoignent les envolées lyriques proeuropéennes du conservateur Ken Clarke. Le Parlement n'aura toutefois pas saisi l'occasion pour imposer des garde-fous et obtenir des précisions satisfaisantes de la part du Gouvernement. Le livre blanc n'est, en effet, pas d'un grand secours pour connaître la stratégie détaillée de la Première ministre, Theresa May. Il convient toutefois de reconnaître que la situation inédite de la sortie d'un État de l'Union européenne rend particulièrement difficile l'établissement d'un plan d'action préconçu.

Le pragmatisme légendaire des Britanniques apparaît aussi comme un frein.

Durant cette semaine, les débats se sont cristallisés sur plusieurs problèmes sans qu'aucune solution se dessine clairement :

- le déroulement des discussions avec l'Union européenne ;
- les frontières entre les deux Irlande ;
- le traitement du cas écossais et les modalités de participation des entités dévolues au futur accord avec l'Union européenne ;
- les modalités du suivi des négociations par le Parlement ;
- le contenu du Great Repeal Bill et les modalités de la transition juridique ;
- l'avenir de la City ; les questions énergétiques et environnementales.

La Chambre des Lords doit désormais se saisir du projet de loi. L'intention de retrait pourra être notifiée par Theresa May au Conseil européen début ou fin mars. Ce sera alors les 60 ans du traité de Rome. Une bien triste façon de célébrer le projet communautaire à l'égard duquel Jean-Claude Juncker ne dissimule pas son pessimisme. Si le président de la Commission n'est pas réputé pour son optimisme et reste connu pour son inclination à la mélancolie, ses propos accordés à une radio allemande sur l'incapacité des États membres à demeurer unis sont loin d'être dénués de fondements. Finalement, avec le Brexit, les Britanniques auront-ils accéléré une déliquescence inéluctable de l'utopie européenne ? Tout comme Jean-Claude Juncker, nous ne le souhaitons pas. Encore faut-il que l'Union européenne réagisse à la hauteur de l'événement par un accord sur un nouveau projet politique fondé sur l'exercice de compétences dites « régaliennes ». Outre la monnaie, il est temps qu'une défense et une action extérieure communes émergent en sus d'une politique migratoire crédible et cohérente devant éviter les drames humains que nous connaissons à l'heure actuelle.

WHAT NOW? N.2

Alors qu'en France, les rapports entre le politique et le juridique font l'objet de

vives discussions, les débats actuels sur le Brexit démontrent que le Royaume-Uni a acquis une réelle maturité sur cette question. Il suffit, pour s'en rendre compte, de relire le jugement Miller de la Cour suprême, en particulier le passage relatif à la convention de la Constitution régissant les rapports entre Westminster et les administrations dévolues (la convention Sewel). Une convention de la Constitution est une norme politique qui ne saurait fonder un recours juridictionnel et être appréciée par un tribunal sur le terrain de la légalité. Dans leur décision, les onze juges suprêmes ont exclu l'appréciation du respect par le gouvernement de la convention concernée en rappelant ce qui relève, en droit, de la compétence d'une juridiction et ce qui incombe aux pouvoirs législatif et exécutif : les juges ne sont « ni les parents ni les gardiens des conventions politiques ; ils en sont, au mieux, des observateurs. En tant que tels, ils peuvent reconnaître le caractère opératoire d'une convention politique dans le contexte d'un contentieux visant à trancher une question de droit, mais ils ne peuvent pas en juger l'application et la portée, car ce sont des aspects qui relèvent de la sphère politique. » L'exemple britannique permet alors de comprendre comment le politique et le juridique cohabitent pacifiquement, sans faire l'objet d'une opposition systématiquement stérile. L'intérêt des conventions de la Constitution est grand : elles établissent un frontière entre le juridique et le politique, ce qui n'exclut pas la nécessité de respecter des règles rigoureuses de comportement que Dicey qualifiait d'éthiques et de morales. Lorsque ces conventions deviennent insuffisantes, le droit « strict » prend le relai. C'est exactement ce que le Royaume-Uni a connu avec le scandale des notes de frais des parlementaires. Longtemps régies de façon conventionnelle, elles n'ont pas empêché les excès. La classe politique britannique a connu une vague de démissions forcées sans précédent. Une loi créant une autorité indépendante chargée de contrôler l'utilisation de deniers publics par les parlementaires a ensuite été adoptée. Dans l'esprit des citoyens, le non-respect des conventions en l'espèce avait beaucoup choqué, car ce n'est pas parce que la norme était politique qu'elle devait être moins contraignante qu'une règle juridique.

Pour revenir au cas du Brexit, la Cour suprême rappelle implicitement qu'il appartient aux institutions, dans le cadre de la convention Sewel, de s'accorder sur les modalités des relations entre le Gouvernement et les parlements dévolus dans le cadre du processus de sortie de l'Union européenne. Et, faute d'accord, le conflit pourrait se résoudre, soit sur le terrain politique (c'est-à-dire par la consultation des peuples écossais et nord-irlandais), soit par la norme juridique, le Parlement pouvant adopter un amendement au European Union (Notification of Withdrawal) Bill afin que les administrations dévolues soient intégrées au processus de sortie de l'UE (solution totalement exclue pour l'heure).

Le régime constitutionnel britannique s'avère solide, car il est fortement normé.

Au Royaume-Uni, et contrairement à la France, la question n'est pas tant de savoir s'il convient d'opposer la légitimité politique à la légitimité juridique. L'essentiel réside plutôt dans le respect des règles du jeu, quelles qu'elles soient. Ce qui, il est vrai, est un trait culturel outre Manche qui n'est pas partagé par la France.

WHAT NOW? N. 3

À titre liminaire, nous souhaitons apporter tout notre soutien à nos amis britanniques pour l'événement tragique qu'ils ont connu à Londres le 22 mars dernier. Il est plus que jamais nécessaire de rester unis face à de tels actes et de rappeler que la solidarité entre les peuples demeure le meilleur rempart contre la violence du monde.

Ce troisième numéro arrive avec une semaine de retard qui s'explique par une actualité sans cesse renouvelée depuis le 6 mars. Deux faits ont marqué ces vingt derniers jours : l'adoption définitive par le Parlement du European Union (Notification of Withdrawal) Bill qui a reçu le royal assent le 16 mars et les tensions entre Theresa May et Nicola Sturgeon, le Premier ministre écossais, qui souhaite accélérer le processus vers un nouveau référendum sur l'indépendance de l'Écosse.

Après la bataille parlementaire, il est donc temps de faire un premier bilan d'étape sur l'état des troupes politiques. Sondages après sondages, le parti conservateur domine outrageusement les intentions de vote, allant jusqu'à devancer les travaillistes de 19 points début mars (16 points dans la dernière enquête de YouGov, principal institut de sondage Outre-Manche). Autrement dit, rien n'entame la popularité du nasty party. Les parlementaires, en particulier les lords, ont pourtant démontré que le gouvernement de Theresa May naviguait à vue sur l'océan d'incertitudes qui se profile devant lui. Comment expliquer que les conservateurs arrivent à se maintenir à flots contre vents et marées ? La raison est relativement claire : le naufrage doctrinaire des travaillistes. Tiraillés entre une vision datée du parti portée par leur leader Jeremy Corbyn, et les héritiers du New Labour, ils ne sont pas en mesure de figurer comme une alternative crédible aux tories. Au royaume des aveugles, les borgnes sont rois… Plus largement, l'état du parti travailliste et son incapacité à construire un projet européen sont les révélateurs de la crise de la sociale démocratie, voire des gauches en Europe. Quelles que soient les opinions de chacun, l'absence d'alternative valable aux programmes conservateurs de plus en plus droitiers n'est pas une bonne chose pour le débat démocratique et la construction de l'avenir de l'Europe. Seule l'Allemagne semble faire exception à cet égard avec la campagne législative qui s'annonce et qui opposera Angela Merkel à Martin Schultz, deux personnalités fortement attachées à l'idéal européen.

Dans ce contexte, il n'est guère étonnant de constater la volonté de Nicola Sturgeon d'accélérer le mouvement vers l'indépendance. Traditionnellement attaché à l'Union européenne et à la

sociale démocratie, le SNP s'oppose frontalement à la direction que prend le Royaume-Uni de Theresa May. Si les sondages indiquent que les Écossais ne sont pas (encore) prêts à voter en faveur de la sécession, l'autisme dont fait preuve la Première ministre britannique pourrait avoir raison de l'union. Toutefois, si l'Écosse devenait in fine indépendante, ce ne serait pas forcément une bonne nouvelle pour l'Union européenne. Quand bien même serait elle motivée par l'attachement des Écossais à la construction communautaire, l'indépendance apparaîtrait comme un fâcheux précédent favorable aux revendications d'autres nationalismes en Europe.

La responsabilité de la classe politique britannique est grande dans la crise européenne et britannique actuelle. Le gouvernement conservateur et l'opposition travailliste sont bien loin de faire honneur à l'Histoire du Royaume-Uni qui est celle d'une nation qui fut pendant plusieurs siècles une puissance d'équilibre au sein de l'Europe et le seul rempart contre le nazisme en Europe au début de la Seconde Guerre mondiale.

WHAT NOW? N. 4

Et si, depuis le 23 juin 2016, nous nous permettions enfin une once d'optimisme ? Depuis la lettre de Mme May notifiant l'intention du retrait des Britanniques de l'Union européenne, la tendance pessimiste mue par le dépérissement de l'Europe politique semble connaître une légère inflexion. Deux explications convainquent d'un soubresaut pro-européen salvateur à l'occasion du début des négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. La première se situe du côté de Bruxelles et de Strasbourg. Après la réception de la missive britannique, Donald Tusk a formulé des lignes directrices tout à fait claires quant à certaines demandes de Mme May : il est hors de question d'envisager un quelconque accord commercial sans que plusieurs questions politiques majeures soient réglées durant les négociations sur le Brexit, en particulier celles de la frontière irlandaise et du statut des citoyens européens. L'Union européenne affiche ainsi explicitement le primat d'objectifs politiques (mais aussi budgétaires avec le solde de tout compte dû par le Royaume-Uni à l'ue) sur la raison économique. L'unité des États membres sur ces problématiques est pour l'instant sans véritables failles. Elle a pu être appréciée lors du vote d'une résolution par le Parlement européen sur les grandes orientations qu'il souhaite voir défendues lors des négociations. Le document s'inscrit dans le droit fil des lignes directrices. La très large majorité de députés qui a adopté le texte témoigne de la difficulté qu'auront les Britanniques à jouer sur les divisions entre les États membres pour faire prévaloir leurs intérêts.

La seconde série de motifs qui soutient un vent d'optimisme pour l'Europe se trouve à Londres. Les précisions (relatives) du livre blanc relatif au Great Repeal Bill tendent à contredire ce que suggère l'intitulé même du Projet qui est volontairement trompeur pour calmer les

ardeurs des Brexiters. Affiché comme une loi d'abrogation, le texte posera pourtant le principe du maintien de l'acquis législatif issu de l'Union européenne jusqu'à ce que des lois nationales (dont le GRB luimême) viennent abroger explicitement telle ou telle législation d'origine européenne. En outre, le document de Whitehall accepte que les juridictions nationales continuent de se référer à la jurisprudence de la CJUE sur les actes juridiques d'origine européenne, même « nationalisés » par le GRB. À ces éléments modérant l'idée d'un Brexit vu comme une rupture brutale avec l'Union, s'ajoute l'évidence juridique suivante : tant que le Royaume-Uni n'est pas parvenu à un accord avec l'ue, il continue d'en faire partie.

De nombreux analystes avaient prévu ce contexte politique et juridique pour remettre en cause la vision simpliste du Brexit promue par les populistes. L'argument d'hier est devenu une réalité d'aujourd'hui, amenant une radicalisation du UKIP qui estime désormais que le retrait aurait dû se faire unilatéralement sans passer par l'article 50. L'absurdité de cet argument, notamment par rapport à la culture légaliste et internationaliste du Royaume-Uni, est révélatrice d'une crise du parti anti-UE qui ne parvient toujours pas à se remettre de son succès. Il est savoureux de constater que, pour l'heure, les pires ennemis des populistes, ce sont eux-mêmes. D'ailleurs, le caractère fallacieux de leurs arguments commence à alerter les peuples. Le cas néerlandais en est un exemple. Espérons que les Français les suivent dans 15 jours. Mais évitons de pêcher par excès d'optimisme…

WHAT NOW? N. 5

Ce qui devait advenir advint. En provoquant des élections anticipées le 8 juin prochain, Mme May a, certes, saisi le moment opportun pour renforcer sa majorité, mais elle se conforme aussi à la logique institutionnelle. Il y a quelques mois, nous avions soutenu que le référendum n'avait pas donné un mandat au Gouvernement de Mme May pour mener les négociations du Brexit. Le 23 juin 2016, les Britanniques n'ont fait qu'émettre un avis consultatif. Ils ne se sont pas exprimés sur les modalités de sortie de l'Union européenne. Ils ne se sont pas non plus prononcés en faveur d'une majorité présentant un programme clair de conduite des négociations. Les élections générales du 8 juin vont donc permettre de faire un choix entre plusieurs propositions partisanes. Les conservateurs dominant outrageusement les sondages, il ne fait guère de doute que l'issue sera favorable pour Mme May et à l'idée selon laquelle le Brexit sera irréversible. Par conséquent, le Premier ministre prend peu de risques et son pari ne devrait pas bouleverser les équilibres actuels. L'événement suscite toutefois trois réflexions.

Tout d'abord, une défaite, même improbable, n'est pas à exclure. Les retournements de l'électorat ne sont pas exceptionnels, comme ce fut le cas en 2015 avec la victoire inattendue des conservateurs ou en 1970 lorsque Edward

Heath battit le travailliste Harold Wilson alors favori. Il faut noter que, avant le 8 juin, un autre scrutin se tiendra en Angleterre. Le 4 mai, les premières élections métropolitaines vont se dérouler pour six collectivités anglaises (dont le Grand Manchester et la région de Liverpool). Si les conservateurs ne triomphent pas à la hauteur de leurs espérances, une dynamique pourrait être brisée. Ensuite, le choix de Mme May ne mettra pas fin aux difficultés politiques internes issues du Brexit : l'avenir de l'Irlande du Nord (qui connaît, par ailleurs, une grave crise politique), les velléités indépendantistes écossaises, et le sort de Gibraltar. Enfin, l'Union européenne n'a pas grand-chose à craindre de cette élection, dès lors qu'elle continue d'afficher son unité et une ligne politique déterminée en ce qui concerne les priorités des discussions à venir. Mme May disposera simplement d'une relative tranquillité sur le front parlementaire, même si, depuis environ un an, les chambres auraient pu être plus gênantes pour l'Exécutif dans le processus en cours. C'est d'ailleurs le regret que nous pouvons émettre. Alors que les MPs auraient pu provoquer ces élections bien avant par le recours aux moyens du Fixed-term Parliaments Act de 2011 censé revaloriser le Parlement, c'est tout compte fait le Premier ministre qui déclenche une dissolution stratégique et réduit les Communes à une chambre d'enregistrement. L'incapacité du Parlement à profiter du jugement Miller qui lui était favorable avait déjà marqué une certaine faiblesse. Plus que jamais, le Brexit contribue à évaluer l'impuissance du Parlement et la nécessité de repenser les mécanismes d'équilibre des pouvoirs. En parallèle, Mme May se « thatchérise » progressivement dans un mouvement que certains constitutionnalistes outre-Manche qualifient de « présidentialiste ». Toutefois, l'histoire nous apprend que le collectif peut se retourner contre son chef. En 1990, isolée dans ses certitudes, Margaret Thatcher avait dû quitter le pouvoir sous la pression de son propre parti qui n'appréciait guère le raidissement de sa politique européenne. Parions que, si Mme May ne parvient pas à un accord satisfaisant avec l'UE aux yeux des conservateurs, son destin pourrait épouser celui de son illustre prédécesseur. Le triomphe attendu le 8 juin prochain sera alors vite oublié.

WHAT NOW? N.6

Les contrariétés s'amoncellent ces dernières semaines pour les fervents défenseurs du Brexit. Le symbole de cette mauvaise passe est Jean-Claude Juncker s'exprimant en français plutôt qu'en anglais lors d'une conférence de presse à Florence le 5 mai. Non sans provocation, il a affirmé que l'anglais était « lentement mais sûrement, en perte de vitesse en Europe ». Plus substantiellement, deux événements ont pour effet d'isoler un Royaume-Uni dont le Gouvernement peine à comprendre qu'une position de force en politique intérieure ne se traduit pas par une situation similaire sur la scène européenne. La feuille de route des négociations, particulièrement contraignante pour les Britanniques, a été

adoptée à l'unanimité et sans aucune difficulté par les 27. Surtout, les élections législatives néerlandaises et la présidentielle française ont mis au jour les lacunes de l'euroscepticisme. La victoire d'Emmanuel Macron est vue par les brexiteers, tel Nigel Farage, comme un danger, car elle porte au pouvoir un homme favorable à l'orientation stricte - sans être punitive - adoptée par les institutions de l'Union dans les futures discussions avec le Royaume-Uni. En outre, cette élection annonce une relance du partenariat franco-allemand. Il faut espérer qu'il sera d'une nature distincte de l'entente Blair-Schröder qui fut construite en 1999 et qui a orienté le projet européen vers une vision plutôt néolibérale au-delà même des années 2000.

Le seul réconfort pour Mme May et son équipe est à trouver du côté du succès annoncé lors des élections générales du 8 juin prochain. À cet égard, les scrutins locaux qui se sont tenus le 4 mai outreManche ont révélé une domination des conservateurs qui ont siphonné le réservoir de voix du UKIP. Seuls les indépendantistes écossais résistent à la vague bleue.

Ce premier succès électoral qui en annonce un second est en réalité dû à la faiblesse du Labour et à l'incapacité du UKIP de tirer profit du Brexit - preuve, une fois de plus, que les populistes sont toujours plus efficaces dans la dénonciation que dans la construction. En aucun cas les résultats de mai et les projections de juin traduisent une adhésion claire des citoyens à la conception toujours obscure de Mme May sur la tactique à adopter en vue des discussions avec l'UE. Plus encore, les Britanniques commencent à afficher leur circonspection face au Brexit. Pour la première fois, fin avril, un sondage a montré qu'une courte majorité des personnes interrogées considérait que la sortie de l'Union n'était pas un bon choix. Les récents indicateurs économiques de l'Office des statistiques nationales publiés le 28 avril dernier expliquent sans doute ce premier retournement de l'opinion. Le ralentissement de la croissance est acté pour le premier semestre 2017, tandis que le pouvoir d'achat des consommateurs est déjà bien entamé avec l'affaiblissement de la Livre sterling.

Si le retour en arrière semble n. 1/2024 inenvisageable pour l'heure, l'évolution du contexte européen, de la situation économique et les difficultés des négociations qui ne disparaîtront pas avec le triomphe de Mme May prévu le 8 juin pourraient prochainement produire un revirement spectaculaire de la stratégie menée jusqu'alors.

WHAT NOW? N. 7

Les événements tragiques de Manchester et la campagne électorale pour les élections du 8 juin prochain semblent avoir réduit l'attention portée au Brexit. Bien évidemment, la sortie du Royaume-Uni de la construction communautaire est centrale dans les programmes électoraux et a largement occupé le débat à distance qui a opposé les leaders des partis conservateur et travailliste le lundi 29 mai. Toutefois, la campagne est

surtout marquée par les tergiversations de Mme May relatives à sa proposition controversée du mécanisme de financement des soins aux malades d'Alzheimer. À cela s'ajoute une campagne terne qui ne permet pas de dissiper les doutes sur la stratégie de négociation avec l'Union européenne. Face au risque d'une victoire étriquée empêchant les conservateurs d'obtenir la majorité absolue aux Communes, Mme May a durci le ton sur le sujet toujours porteur de l'immigration et sur sa volonté de mettre fin aux négociations avec l'UE si les États membres persistaient dans leur « agressivité ». Ces vieilles recettes argumentatives bien connues des populistes sont une preuve supplémentaire de la vacuité du projet conservateur pour les négociations à venir. Il n'est pas certain que M. Corbyn, le chef de file des travaillistes, soit plus au clair sur la question, mais son parti est au moins déterminé à parvenir à un accord avec l'UE. Il est regrettable que le scrutin du 8 juin ne donne pas lieu à des échanges à la hauteur de l'enjeu du Brexit. Les effets négatifs du choix exprimé par les citoyens le 23 juin 2016 ne cessent de se multiplier, tandis que le contexte international est particulièrement défavorable aux Britanniques.

Sur le plan des conséquences économiques néfastes, plusieurs entreprises ont révélé craindre l'avenir après des résultats annuels décevants. Tel est le cas de Ryanair ou de quelques sociétés financières qui souhaitent s'installer sur le Continent (tout comme une part croissante de particuliers qui ont sollicité des passeports auprès des États membres de l'UE, notamment l'Irlande). En outre, de plus en plus d'investisseurs se détournent du marché britannique (comme dans le secteur de l'immobilier). Les résultats macroéconomiques témoignent du changement de conjoncture qui pourrait s'avérer durable : une croissance faible ou nulle en 2018, un déséquilibre de la balance commerciale, et un ralentissement de la consommation.

Le contexte international est tout aussi inquiétant pour les Britanniques. Dans un premier temps, Mme May a cru à la solidité des liens entre Londres et Berlin et au soutien indéfectible de M. Trump qu'elle avait rapidement rencontré. La suite des événements n'a fait que prouver sa méprise. Angela Merkel affiche une réelle hostilité face à la position intransigeante de Mme May. Lors du G7, la France et l'Allemagne ont ainsi soutenu une ligne claire et déterminée à l'encontre du Royaume-Uni. Quant au locataire de la Maison-Blanche, il a avoué une inquiétude en raison des répercussions potentielles du Brexit sur l'emploi aux États-Unis.

À quelques jours du scrutin du 8 juin, les analyses produites par l'Observatoire se confirment : Mme May n'est pas à la hauteur du défi qu'elle doit relever. Gestionnaire de son avance dans les sondages, elle fait fi de son isolement à l'international et fait mine de sous-estimer la tâche immense qui l'attend et qui, pourtant, nécessiterait du courage et une vaillance churchillienne. Peut-être pourraitelle songer à cette phrase

d'Athéna s'adressant à Ulysse dans l'Odyssée d'Homère : «L'audace vaut mieux en toute affaire quand on veut réussir, surtout à l'étranger».

WHAT NOW? N. 8

La semaine à venir marquera le premier anniversaire du référendum sur le Brexit. Le bilan après ces douze mois est des plus contrastés.

Le flegme légendaire de nos voisins d'outre Manche est une qualité rudement mise à l'épreuve depuis un an. L'optimisme des premiers mois affiché par Mme May a laissé place à l'inquiétude sur tous les fronts. Politiquement, la situation est plus que jamais incertaine. Le hung Parliament qui résulte des élections du 8 juin 2017 (survenues bien trop tard pour tirer toutes les conséquences institutionnelles du Brexit) affaiblit considérablement l'autorité de Mme May dont les jours semblent comptés au 10 Downing Street si elle n'amende pas ses choix. Socialement, le Royaume-Uni est de plus en plus fracturé par des mécanismes de solidarité nationale contestés du fait de leurs dysfonctionnements. Le succès relatif de Jeremy Corbyn, pourtant vivement critiqué pour des opinions passablement archaïques, découle directement de ce climat social conflictuel. Sous l'angle territorial, les tensions avec l'Écosse ne sont pas apaisées, tandis que l'avenir de l'Irlande du Nord est toujours menaçant. L'alliance entre les tories et les unionistes utlra-conservateurs nordirlandais n'augure certainement pas d'une solution rapide à la crise que connaît cette partie du royaume. Last but not least, les perspectives économiques n'ont rien de rassurantes avec une croissance qui commence à ralentir et une inflation de moins en moins contrôlée. Ce qui laisse songeur, c'est que la plupart des Britanniques ne saisissent pas que cet état du Royaume-Uni, s'il existait avant juin 2016, a été considérablement aggravé par le Brexit. Pire encore, aucun parti ou responsable politique ne paraît capable de sortir de l'ornière dans laquelle les citoyens se sont eux-mêmes placés. En ajoutant à cela les tragédies qui se sont multipliées depuis plusieurs mois, cette année écoulée s'inscrit au panthéon des anni horribiles pour les sujets de la Reine Elizabeth II. Le contexte actuel n'est pas non plus sans rappeler les années 1970 de triste souvenir.

Ce noir tableau ne saurait complètement enténébrer les quelques éclaircies sur la scène continentale. Certes, la relance crédible d'un projet européen plus politique et plus démocratique est loin d'être acquise. Nombre de sociétés européennes sont tout aussi fracturées que le Royaume-Uni. La France, à cet égard, n'a guère de leçons à donner. Toutefois, la progression des populismes est stoppée dans plusieurs États, au moins pour un temps qu'il faut rapidement exploiter pour rétablir la confiance entre les gouvernants et les citoyens. En outre, le couple francoallemand est plus en phase depuis l'élection d'Emmanuel Macron qui a affiché, avec Angela Merkel, une ligne ferme face à MM. Trump et Poutine. Enfin, les 27 font preuve d'une

unanimité sur le Brexit qui était loin d'être acquise a priori.

S'il venait à perdurer, le contraste qui est en train de s'instaurer entre le déclin britannique et la stabilité européenne pourrait aboutir à changer au moins partiellement les exigences de Whitehall. De nouveau, les modèles norvégien et suisse de partenariat avec l'Union européenne sont évoqués, quitte à mettre de côté les promesses des conservateurs sur la libre circulation et la juridiction de la Cour de Justice. Nous n'en sommes pas encore là, mais il est indispensable de laisser la porte ouverte à toutes les options. Au regard des multiples rebondissements que nous avons connus depuis un an, bien malin sera l'analyste qui produira de justes prévisions.

WHAT NOW? N. 9

«Pourquoi le fier Été devrait-il parader/Avant que les oiseaux aient sujet de chanter ?/ Pourquoi me réjouir d'une naissance avortée ?/ À Noël, je ne désire pas plus la rose/ Que je ne souhaite la neige quand Mai étale ses floraisons ;/ J'aime chaque chose quand elle est de saison./ Pour vous mettre à l'étude, il est déjà trop tard,/ C'est grimper sur le toit pour ouvrir la porte basse.» Voici des vers shakespeariens que pourrait méditer Mme May. Après un an de tergiversations et de coups de théâtre politiques et juridiques, elle doit penser légitimement qu'il est sans doute venu le temps d'un repos bien mérité. Malheureusement, 43 ans d'union ne se règlent pas du jour au lendemain et l'horloge tourne pour reprendre les propos de Michel Barnier. Le temps de l'étude étant passé, celui de l'action est donc venu. Pourtant le Gouvernement britannique, malgré la publication de son projet de loi de retrait de l'Union européenne le 13 juillet 2017, n'est toujours pas au clair quant à l'orientation qu'il a choisie pour le Brexit. Plus les jours, les semaines et les mois passent, moins Mme May n'a de raison de parader. Son hard Brexit, qui n'a jamais été très crédible, pourrait ne pas voir le jour, car les mises en garde se multiplient. L'opposition travailliste s'offusque des incertitudes qui pèsent sur les droits sociaux des citoyens ; les autorités dévolues prédisent un « clash » constitutionnel ; le Civil service craint le chaos réglementaire ; le président du National Audit Office chargé de suivre les dépenses publiques est sorti de sa réserve pour critiquer le flou gouvernemental ; des diplomates pointent à nouveau les risques de l'absence d'accord ; les agences de notation (certes, pas toujours dignes de confiance) s'inquiètent de l'avenir économique du Royaume-Uni ; et les experts alertent le Gouvernement quant à la catastrophe qui attend le nucléaire civil si la libre circulation des marchandises était abolie. Nous cessons là l'énumération des derniers maux sortis de la boîte de Pandore qu'est le Brexit et dont ses partisans commencent tout juste à en comprendre les risques. Dans une interview au Guardian, le futur leader des Libéraux-démocrates, Vince Cable, accuse à juste titre les Brexiteers de se voiler la face devant l'amoncellement des mauvaises nouvelles.

L'incapacité du Gouvernement à fixer un cap et l'entêtement puéril des Brexiteers impliquent que le Parlement assume pleinement ses fonctions législatives et de contrôle du Gouvernement. C'est la condition sine qua non pour introduire du crédit et de la rationalité aux orientations peu rassurantes de Mme May. Si la Chambre des Lords endosse déjà la part de responsabilité qui lui revient, les membres des Communes doivent, en revanche, s'engager plus efficacement dans le débat. Après avoir laissé passer l'occasion du European Union (Notification Withdrawal) Bill, les MPs favorables au soft Brexit et ceux qui y sont opposés doivent pouvoir s'entendre. Une stratégie transpartisane peut contraindre Mme May à faire des concessions sur les droits fondamentaux, l'accès au marché unique, la juridiction de la Cour de Justice et le reliquat budgétaire dû à l'Union. Il en va également de la survie du Parlement dans le processus du Brexit. Il doit être fort lors de l'adoption inévitable après l'autorisation de Westminster de « clauses Henry VIII » qui permettront au Gouvernement d'édicter des textes ayant valeur de loi. Dans un contexte parlementaire qui est peu favorable au Premier ministre, l'incapacité des différents courants « anti-hard Brexit » à faire front serait tout aussi condamnable que l'attitude irréaliste de leurs adversaires. Pour le Parlement, il n'est pas encore trop tard pour se mettre à l'étude.

WHAT NOW? N. 10

Pendant tout l'été, les chaînes de télévision au Royaume-Uni comme en France ont multiplié la diffusion de documentaires sur les 20 ans de la disparition de la princesse de Galles. Aujourd'hui comme hier, ces hommages n'ont guère d'intérêt substantiel, sauf lorsqu'ils s'attardent sur la modernisation de la monarchie britannique. En revanche, l'évocation de cette période de la fin du XXe siècle nous renvoie à un Royaume ouvert sur l'Europe, en pleine expansion économique, leader mondial du soft power, et dirigé par un Premier ministre plébiscité. La cool Britannia triomphait au son des musiques de Blur et d'Oasis. Vingt ans après, ceux qui ont connu cette période ne peuvent que constater un déclin qui a été considérablement accéléré, voire provoqué par le Brexit. Les événements de l'été, que nous avons résumés sur le site de l'Observatoire, ont encore démontré que le Gouvernement britannique n'est toujours pas en mesure d'affronter le mur de difficultés qui se dresse devant lui. Certains analystes, parmi lesquels nous retrouvons de nombreux négociateurs européens, prédisent un accident diplomatique imminent.

Le retour des inquiétudes, après la volonté d'apaisement manifestée à l'occasion du lancement des négociations, n'est justifié que partiellement. S'il nous paraît certain que l'obtention d'un accord en octobre est hautement improbable, il convient d'admettre que les Britanniques n'ont pas totalement fait du surplace. La publication de documents ministériels sur la stratégie de négociation dans la torpeur du mois d'août fait montre d'une évolution, certes insuffisante pour Michel

Barnier, mais notable au regard des positions affichées par Mme May au début de l'année. L'idée d'un hard Brexit s'éloigne de plus en plus. La discrétion de Boris Johnson ces dernières semaines et la pondération des interventions de Michael Gove depuis qu'il occupe le ministère de l'Environnement, rendent de moins en moins audibles les arguments des hard Brexiteers.

Une première étape est donc franchie. Elle n'en est pas moins tardive et ne s'est pas traduite par des avancées réellement concrètes. La position de force des Européens dans les discussions qui en résulte, quand bien même manifesterait-elle la solidarité entre les États membres, pourrait même commencer à poser problème. Tout négociateur sait que la domination excessive d'une partie sur l'autre préfigure souvent des accords peu satisfaisants, voire pas d'accord du tout. À un moment ou à un autre, l'Union européenne devra procéder à quelques concessions sans pour autant renier les priorités de son agenda. Par exemple, deux dossiers pourraient faire l'objet d'assouplissements : la facture pour solde de tout compte et la juridiction de la Cour de Justice. En ce qui concerne le premier sujet, aucune évaluation incontestable n'a été produite. L'administration britannique et le Cabinet, à mots couverts, ont admis que le Royaume-Uni devra régler une somme de plusieurs milliards d'euros. Les Européens doivent désormais faire une proposition raisonnable qui ne pourra atteindre les 100 milliards d'euros parfois évoqués. Le second sujet est juridiquement plus problématique, mais il doit trouver une réponse à court terme. À ceux qui pensent que le Brexit ne connaîtra d'issue que dans le droit positif se trompent. Le caractère inédit du processus en cours impliquera nécessairement des solutions politiques et juridiques nouvelles, y compris pour la compétence de la Cour de Justice. La raison en est simple : le droit transitionnel qui finira par émerger ne pourra qu'induire la création d'institutions ad hoc accompagnant le Brexit.

WHAT NOW? N. 11

Michel Barnier, après avoir salué l'esprit plus constructif qui émanait du discours de Mme May le 22 septembre dernier, a insisté sur la nouvelle dynamique qui s'est ouverte lors de l'inauguration du 4e round de négociation. Il n'en demeure pas moins que le processus est lent, trop lent. Le groupe de pilotage sur le Brexit du Parlement européen l'a encore rappelé dans une résolution du 3 octobre. L'offre britannique sur les droits des citoyens européens est de bonne volonté, mais le document commun aux deux parties publié au cours du 4 e round indique que de nombreuses zones d'ombre demeurent. Sur la nécessité de discuter dès à présent d'une phase de transition avant tout retrait effectif, David Davis s'est une fois de plus heurté à une fin de non-recevoir. La task force campe sur ses positions : cet aspect ne saurait être abordé sans que les questions du solde de tout compte et la situation de la frontière nord-irlandaise soient également réglées. Pour plusieurs observateurs, dont Peter Hain, l'ancien ministre travailliste chargé

notamment de l'Irlande du Nord de 2005 à 2007, le Royaume-Uni devrait renouer avec les principes qui ont fait la qualité de sa diplomatie : tisser un lien personnel avec les partenaires, être clair, instaurer la confiance, et faire preuve de créativité. Ces qualités peuvent aussi inspirer les Européens. Qu'il s'agisse des Britanniques principalement et des négociateurs de l'Union accessoirement, force est d'admettre que les conditions pour que les discussions soient productives ne sont pas réunies.

Les rapports entre les différentes parties sont certes cordiaux, mais ils restent distants. David Davis a été nommé pour son soutien au Brexit lors du référendum. Il n'est pas spécialement réputé pour ses qualités de diplomate, bien qu'il ait été responsable des questions européennes dans le Gouvernement de John Major il y a de cela plus de vingt ans. La promotion de ce vieux cacique conservateur au rang de négociateur en chef pour le Brexit et sur qui plane l'ombre de l'extravagant ministre des Affaires étrangères, Boris Johnson, n'était peut-être pas le meilleur choix. Les Européens semblent avoir réfléchi de la même façon en retenant le Français Michel Barnier qui n'a pas une grande carrière diplomatique et dont la connaissance du Royaume-Uni et de sa langue est relative. Dans de telles conditions, l'établissement d'un lien personnel qui permettrait une entente fraternelle paraît improbable.

Le manque de clarté est cependant le principal grief à formuler à l'encontre du Gouvernement britannique. L'Observatoire s'en fait régulièrement l'écho sans qu'il soit nécessaire d'y revenir. En parallèle de ces critiques bien légitimes, l'équipe de négociateurs européens n'est pas totalement exempte du même reproche. Certes, les objectifs et l'agenda de l'Union européenne sont limpides. Toutefois, les approches concrètes ne sont pas légion. L'Union européenne ne parvient pas à déterminer le montant exact de la facture pour solde de tout compte. Elle n'est pas non plus très constructive en ce qui concerne la recherche d'une solution pour la question irlandaise. Les lignes directrices de la task force ressemblent à celles du gouvernement britannique: beaucoup de déclarations d'intention (pérennisation de l'accord du Vendredi saint et de la zone commune de voyage), mais la problématique du contrôle des flux de citoyens européens transitant par l'Irlande reste sans issue.

Progressivement, faute de concessions réciproques et d'un esprit véritablement constructif de part et d'autre, créer une relation de confiance paraît bien difficile. Les Britanniques, mal préparés, sont dominés pour l'instant par les Européens. L'idée selon laquelle David Davis pourrait jouer des dissensions entre États membres pour négocier s'éloigne à l'heure actuelle. Incapable d'inspirer la confiance de son propre peuple sur le Brexit, le Gouvernement se retrouve dans une position similaire avec les Européens. Nous pouvons dès lors comprendre pourquoi certaines personnalités comme Guy Verhofstadt laissent croire que le Brexit est un dossier accessoire pour l'Union qui doit avancer sur d'autres

sujets. Il y a même une certaine satisfaction de la part des proEuropéens de voir qu'un retrait de l'UE s'apparente à un chemin de croix plutôt qu'à une promenade de santé.

Dans ce contexte, la créativité collective ne peut être au rendez-vous, malgré les appels légitimes en ce sens de Mme May à Florence. Nous partageons son opinion quant à la nécessité d'être inventif face à cet événement inédit qu'est le Brexit, mais encore faut-il y réfléchir sérieusement. La radicalité de la position européenne - tout à fait compréhensible au demeurant - selon laquelle aucun autre sujet ne sera abordé avant que les dossiers irlandais, continent est bien révolu…

des citoyens européens et de la facture britannique ne soit réglés, ne permet pas d'envisager un quelconque progrès dans l'immédiat. La précarité de la situation de Mme May à la tête du Gouvernement est aussi un frein majeur pour construire un plan crédible pour les deux à quatre années à venir. Lorsque l'on est en permanence dans le calcul politique pour sauver son poste, servir l'intérêt général de son pays à long terme est effectivement compliqué.

Le temps des riches heures de la diplomatie européenne où se réunissaient des Metternich, Talleyrand, Cavour et Jenkinson pour discuter du destin du

ISSN 3035-1839