numero 2/2024

ISSN 3035-1839

costituzionalismo britannico e irlandese

So what? Le sorti della Brexit

So what?
Le sorti della Brexit
Seconda parte

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

costituzionalismo britannico e irlandese

n. 2/2024

SO WHAT?
LE SORTI DELLA BREXIT

SECONDA 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

SO WHAT? N. 12

Après le discours de Florence, une dynamique semblait s'enclencher en faveur d'un plus grand volontarisme de la part des Britanniques pour parvenir à un terrain d'entente avec les Européens sur les modalités du Brexit. Depuis, force est d'admettre que les intentions affichées ont bien du mal à se traduire en solutions concrètes, au point que l'absence d'accord est de nouveau envisagée. La faiblesse du Premier ministre britannique empêche indéniablement la progression des négociations. Des rumeurs, démenties par Jean-Claude Juncker, faisaient même état de la détresse de Mme May lors d'un dîner en marge du dernier sommet européen. Le leader conservateur aurait sollicité l'aide du Président de la Commission pour débloquer la situation. Quoi qu'il en soit de la réalité de ces faits, plusieurs signes sont susceptibles de convaincre Mme May qu'elle a peut-être moins d'ennemis au sein de l'Union européenne qu'au cœur de son propre parti. Voilà un nouveau paradoxe dû au Brexit qui ne manque pas de saveur. Dans le relevé de conclusions du 20 octobre, le Conseil européen précise que "lors de sa prochaine réunion, en décembre (il) réexaminera l'état d'avancement des négociations afin de décider si des progrès suffisants ont été réalisés sur chacune des trois questions susmentionnées. Dans l'affirmative, il adoptera des orientations supplémentaires relatives au cadre des relations futures et concernant d'éventuelles modalités transitoires." Autrement dit, même si l'ordre des priorités (droits des citoyens européens, solde de tout compte, libre circulation entre les deux Irlande) n'est pas remis en cause, un accord de principe sur ces questions pourrait rapidement enclencher des échanges sur la période de transition et le futur traité commercial. Dans la droite ligne de ce léger assouplissement, Donald Tusk a reconnu que l'idée de blocage était exagérée, laissant à cette occasion toutes les options ouvertes, y compris l'absence d'un Brexit. Pour sa part, Angela Merkel a affiché son optimisme après le sommet en évoquant la conclusion d'un premier accord en décembre. L'aboutissement sur le droit des citoyens européen est, enfin, crédible. Boris Johnson a insisté sur le fait qu'ils seront garantis sur le sol britannique "quoi qu'il arrive". Un long chemin reste à parcourir jusqu'à décembre, et toutes les issues sont encore plausibles. Les représentants du Royaume-Uni doivent toutefois garder en tête la vulnérabilité de leur position face aux Européens. L'entente à laquelle sont parvenus les 27 sur la révision de la directive relative au détachement des travailleurs prouve indirectement que le Brexit joue un rôle certain dans le renforcement des liens entre États membres. La main tendue aux Britanniques pour que les négociations avancent doit être saisie, car sur le plan interne l'éclaircie ne semble pas se dessiner. Le projet de loi de retrait de l'Union en est toujours au stade de l'examen en commission. Plus de 300 amendements ont été déposés, notamment pour empêcher toute possibilité de "no deal". Le caractère

"transpartisan" de certaines propositions de modification du texte pourrait favoriser leur adoption et gêner les plans gouvernementaux. De surcroît, David Davis a braqué les parlementaires en prétendant que les chambres ne pourraient peut-être pas se prononcer sur l'accord obtenu avec l'UE avant le 29 mars 2019. Lors d'une intervention aux Communes, le ministre chargé du Brexit a dû revenir sur cette déclaration après avoir été désavoué par Mme May. Finalement, la fameuse impasse ("deadlock") évoquée par Michel Barnier reflète bien plus la réalité politique interne que l'état des négociations à l'échelle européenne.

SO WHAT? N.13

L'état des négociations en cette période cruciale de débats à la Chambre des Communes sur le projet de loi de retrait de l'Union européenne ne connaît pas d'améliorations notables. Donald Tusk a justement souligné que, s'il y avait eu des progrès sur les droits des citoyens, le solde de tout compte et la frontière irlandaise sont deux sujets qui n'ont, pour l'heure, fait l'objet d'aucun traitement satisfaisant. Le premier continue d'apporter son lot d'affirmations et de dénégations, tandis que le second suscite l'impatience des NordIrlandais qui menacent de bloquer les négociations tant que la question n'est pas résolue.

Dans ce contexte, une publication du site internet Politico est passée relativement inaperçue. Pourtant, elle a de quoi doucher les espoirs de ceux qui estiment élevées les probabilités que les négociations sur le Brexit se soldent par un accord satisfaisant. Les journalistes, qui ont eu accès à un ensemble de documents circulant au sein de la task force dirigée par Michel Barnier, révèlent que l'accord commercial entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ne pourra être, au mieux, qu'un traité de libre-échange équivalant à celui qui a été conclu avec le Canada (le fameux Comprehensive Economic and Trade Agreement - CETA). Une telle perspective est susceptible de poser problème à trois égards. En premier lieu, recourir à cette catégorie d'accord (dont nombre de spécialistes de droit international ont souligné les insuffisances normatives, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement et du consommateur) n'est pas ambitieux. Les citoyens britanniques, mais aussi européens pourraient donc connaître à cause du Brexit et de la résurgence d'un libre-échange peu exigeant une nouvelle atteinte à leur bienêtre. En deuxième lieu, ce document de travail affaiblit toujours plus Mme May qui a soutenu lors de son discours de Florence son attachement à "un partenariat approfondi et spécial" avec l'Union européenne. Naturellement, les opposants de la Première ministre britannique se félicitent de cette nouvelle preuve de son incapacité à faire prévaloir l'intérêt de son pays. Toutefois, il ne nous paraît pas pertinent que l'Union européenne profite trop de cette fragilité, au risque de renforcer un déséquilibre déjà manifeste dans les négociations. Il convient de ne pas oublier que lors de l'étape des discussions qui doivent aboutir

à un "contrat", il n'est jamais bon que l'une des parties soit en position trop dominante, au risque d'en abuser. Il serait dommageable que le Brexit se solde par un diktat européen ou une absence d'accord qui ne sera profitable pour personne. Car, en dernier lieu, tel est bien le danger. En marquant un intérêt limité à la demande de Mme May en matière commerciale, l'Union européenne pourrait convaincre la majorité de la classe politique britannique que l'objectif de parvenir à un accord avant le 29 mars 2019 n'est pas essentiel si cela revient à conclure un traité de libre-échange au rabais. L'idée que le no deal serait préférable au bad deal s'imposerait alors définitivement. Une raideur européenne couplée aux insuffisances britanniques serait le meilleur moyen de faire des négociations sur le Brexit un échec cuisant. Nous l'avons souligné à plusieurs reprises dans nos articles et nos éditoriaux : la future relation entre les deux parties ne sera de qualité que si l'inventivité politique et juridique l'emporte. Mais pour y parvenir, encore faut-il que ceux qui s'y attèlent en aient le désir et la capacité. Le bord du précipice (cliff edge) n'est plus très loin.

SO WHAT? N. 14

"Take back control". Le slogan des pro-Brexit asséné tout au long de la campagne référendaire résonne avec une certaine saveur après une année 2017 qui aura montré que le Gouvernement britannique aura tout fait sauf maîtriser le cours des événements.

Bref retour en arrière : dès le mois de janvier, la Cour suprême donnait une leçon de droit constitutionnel à Mme May qui comptait bien s'exonérer de l'intervention du Parlement pour actionner l'article 50 du TUE. À la même époque, la Première ministre fixait dans son discours de Lancaster House des ambitions que d'aucuns qualifièrent de suicidaires, puisqu'il a consisté à théoriser le fameux "no deal is better than a bad deal". Bien que Mme May s'est obstinée à affirmer la cohérence de son action depuis qu'elle occupe le 10 Downing Street (en particulier lors de sa prise de parole à l'automne à Florence), force est d'admettre que les concessions qu'elle a faites à la suite de l'accord du 8 décembre 2017 ont peu de choses à voir avec son mantra du début de l'année. En effet, il est acquis politiquement que le Brexit ne sera pas pleinement effectif le 29 mars 2019 à minuit. La période de transition - qui doit faire l'objet de discussions lors de la prochaine phase des négociations avec la task force - verra le droit de l'Union européenne s'appliquer très largement sans que le Royaume-Uni puisse peser sur les institutions de l'Union. De surcroît, tant que le Royaume-Uni bénéficiera de telle ou telle politique, il devra continuer à contribuer au budget européen. Boris Johnson et ses acolytes en sont d'ailleurs pour leurs frais sur le solde de tout compte : loin d'être nul, il devrait s'élever à 50 ou 60 milliards d'euros. Ce bilan déjà chargé pourrait s'arrêter là. Que nenni. L'inconfort de Mme May et de David Davis face aux responsables de

l'Union n'est que le reflet d'un contexte politique exécrable outre-Manche. Reconnaissons, toutefois, à la cheffe de file du parti conservateur son instinct de survie que nous pouvons résumer par le vieil adage "diviser pour mieux régner". En revanche, point de véritable stratégie à long terme ni de vision de l'avenir de son pays hors de l'Union européenne. Les limites de la tactique de la Première ministre se sont manifestées au moins à deux reprises en 2017 : lors de son échec retentissant aux élections anticipées de juin, puis pendant le débat sur le projet de loi de retrait du Royaume-Uni de l'UE. À cette occasion, le Gouvernement a dû accepter que le Parlement soit saisi de l'accord final pour approbation avant ratification. Cette seconde mésaventure n'est que la conséquence de la première et annonce d'autres obstacles parlementaires, notamment à la Chambre des Lords. Il sera également intéressant d'apprécier les relations à venir entre les conservateurs et le Democratic Unionist Party. La précarité de l'alliance entre ces deux forces politiques s'est révélée au grand jour lorsque le DUP a exigé une modification du joint report du 8 décembre pour s'assurer que l'Irlande du Nord ne serait pas traitée différemment du reste du Royaume-Uni après le Brexit. L'obtention du ralliement des unionistes s'est faite au prix de contradictions majeures dans le rapport qui apparaît, à bien des égards, comme un moyen de gagner du temps alors qu'il presse ; car l'allure à laquelle les rebondissements se succèdent n'est malheureusement pas révélatrice de l'état des progrès substantiels que nous aurions pu espérer après une année de négociations. 2018 s'annonce ainsi comme une année cruciale. Dans cette attente, l'équipe de l'Observatoire du Brexit vous souhaite de bonnes fêtes.

SO WHAT? N. 15

À la veille de la reprise officielle des négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, le processus du Brexit est toujours marqué par la rectitude de la position des institutions communautaires et les atermoiements du Gouvernement de Mme May. Depuis l'arrangement du début du mois de décembre 2017, rien n'est vraiment acquis. En particulier, le régime juridique applicable à la période de transition prévue entre la date du retrait (le 29 mars 2019) et la nature du futur traité commercial cristallisent les divergences. L'étendue des obligations à venir que devra supporter le Royaume-Uni est au cœur de l'affrontement entre David Davis et Michel Barnier. Dernièrement, c'est la capacité pour les institutions de l'Union de recourir à des sanctions contre les Britanniques durant la période de transition s'ils limitaient, par exemple, les droits des citoyens européens qui a suscité un vif émoi outre-Manche.

Ces antagonismes diplomatiques, compréhensibles, ont tendance à masquer la montagne de difficultés qui se dresse devant le Parlement britannique. Notre visite récente à Westminster nous a permis de constater que, malgré tout leur flegme, les MPs, les lords et le personnel qui leur est attaché se demandent dans

quelle mesure il sera possible d'aboutir dans environ un an à un cadre juridique sécurisé. Rappelons que le Parlement, après avoir adopté le EU (Withdrawal) Bill (EUWB), devra voter une résolution approuvant l'accord de retrait et les conditions générales de la future relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Ainsi que le souligne J. Simson Caird dans son article publié sur notre site, cette résolution n'a pas de valeur juridique expresse et amènera de vives discussions. Par conséquent, une fois l'accord d'octobre accepté, les Communes auront la possibilité de la bloquer en application du Constitutional Reform and Governance Act de 2010. Dernière étape : la mise en œuvre des traités qui, elle aussi, doit être soumise à l'approbation du Parlement. Les chambres devront également les incorporer en droit interne avant le 29 mars 2019. Au regard de la longueur de la procédure législative du EUWB, la circonspection prévaut quant à la capacité des Britanniques de se conformer aux délais définis par l'Union européenne, sauf à ce que les actes juridiques qui concluront les négociations demeurent vagues afin de garantir un large consensus. S'il n'appartient pas à l'Union européenne de se soucier des arrangements constitutionnels de l'État qui la quitte en application de l'article 50 du TUE, la task force ne pourra pas ignorer durablement la contrainte temporelle qui est telle qu'elle pourrait conduire à envisager la prorogation du délai prévu à l'article 50 (qui est loin d'être acquise en raison des conditions fixées par le § 3) ou un hard Brexit dans le pire des cas. Cependant, la quadrature du cercle à laquelle semble mener la procédure législative interne motive tout autant les ennemis du Brexit qui ont, de surcroît, bénéficié de 400 000 dollars de la part du milliardaire George Soros pour promouvoir leur cause. Il est vrai que les inquiétudes relatives à l'issue du Brexit ne font que grandir dans l'opinion publique, quand bien même elle reste partagée si un nouveau référendum avait lieu sur le sujet (51 % en faveur du remain). Les citoyens souhaitent ainsi être consultés au terme des négociations, tandis qu'une large majorité d'entre eux estiment que le Brexit a un impact négatif tant sur l'économie du pays que sur leurs finances personnelles. Dans cet océan d'incertitudes, Mme May, qui navigue à vue, parvient à surfer sur les divisions de son camp pour se maintenir à flot. Jusqu'à quand ?

SO WHAT? N. 16

Après les déclarations de Mme May du 2 mars dernier dans la résidence officielle du Lord-Maire de la City, la presse et plusieurs experts ont reconnu qu'un pas en direction des négociateurs européens a été franchi par les Britanniques afin de parvenir à un accord tangible. Pour la première fois, la locataire du 10 Downing Street a produit un effort de clarté sur nombre de sujets. Elle a enfin consenti à ce que son pays doive "faire face à des faits indiscutables" et parfois pénibles. Ainsi en est-il de l'impossibilité pour le Royaume-Uni de prétendre accéder

librement à tous les marchés européens après le Brexit.

Derrière ces termes conciliants teintés d'un optimisme dont Mme May ne se départit décidément pas à chacune de ses interventions majeures (à Lancastre House en janvier 2017 ou à Florence en septembre 2017), se cache en réalité une posture qui évolue peu sur le futur traité commercial. Les commentateurs du discours ont largement glosé sur le tweet de Michel Barnier qui, en substance, saluait les éclaircissements de Mme May. Il est regrettable que dans leur grande majorité, ces mêmes observateurs aient oublié de lire les derniers mots de l'opinion du chef de la task force sur le célèbre réseau social. Les annonces de la Première ministre n'ont été appréciées que dans la mesure où elles ont confirmé que la seule option envisageable pour les Britanniques serait de parvenir à un accord de libre-échange de type "FTA". Force est d'admettre que, quelques jours après la tentative de réalisme de Mme May, le soufflet est rapidement retombé. Lors de sa déclaration du 13 mars devant la session plénière du Parlement européen sur les négociations avec le Royaume-Uni, Michel Barnier a estimé que "c'est une idée assez étonnante en effet que de croire que les 27 pays membres de l'Union et votre Parlement pourraient accepter en quelque sorte la convergence quand le Royaume-Uni le souhaite, et lui laisser en même temps la possibilité de diverger quand il s'agirait pour lui de créer un avantage comparatif." Ce recadrage démontre, une fois de plus, que les progrès sont insuffisants du côté britannique sur la relation commerciale à venir, tandis que l'Union européenne semble peu habitée par le doute. Dominatrice, elle distribue au compte-gouttes les concessions à David Davis. Il a été récemment admis que, pendant la période de transition, le Royaume-Uni pourra établir des relations bilatérales avec des États tiers en vue de la conclusion d'accords commerciaux. À l'inverse, les Britanniques cèdent toujours plus de terrain comme en témoigne l'issue du round de négociations le 19 mars (notamment sur la durée de la transition et le droit des citoyens européens).

De l'autre côté de la Manche, le Parlement de Westminster a produit de nouveaux rapports dans lesquels le scepticisme à l'encontre de la politique gouvernementale est un leitmotiv. Par un document publié le 16 mars, la Commission chargée de suivre les affaires de l'Irlande du Nord à la Chambre des Communes exprime une inquiétude générale du fait de l'insuffisance des propositions du Gouvernement pour démêler l'imbroglio nord-irlandais. Nous continuons à soutenir que de cette question dépend le succès ou l'échec des négociations sur le Brexit, car elle cristallise tous les enjeux : la capacité pour l'Union européenne de garantir la paix sur le Continent, celle des Britanniques de rester unis, et l'ambition des deux parties de parvenir à un accord sur le retrait, puis dans un second temps, à un traité de libre-échange d'envergure. La tâche paraît incommensurable pour le Gouvernement britannique à un point tel que le 18 mars, la Commission parlementaire sur le

Brexit a expressément recommandé au Gouvernement de solliciter de ses partenaires européens un prolongement des deux ans de négociations prévus par l'article 50 du TUE. Se confirme donc le fait que le Royaume-Uni n'est pas véritablement prêt pour le Brexit. Ce sentiment est renforcé par le projet de traité produit par la Commission du 28 février qui fixe désormais le cadre des discussions et vis-à-vis duquel David Davis ne peut se départir, faute de pouvoir soumettre une alternative crédible. Ceteris paribus sic stantibus, l'optimisme de Mme May n'est pas sans rappeler l'attitude d'un Chamberlain qui, au lendemain de la conférence de Munich des 29 et 30 septembre 1938, était sûr de rapporter d'Allemagne le meilleur accord possible pour son pays et l'avenir de l'Europe. Dans ces heures sombres du Brexit, si nous avons bien trouvé un Chamberlain, nous sommes malheureusement encore à la recherche d'un Churchill.

SO WHAT? N.17

En 1729, Jonathan Swift rédigeait sa modeste proposition qui, teintée d'une ironie tout anglo-saxonne, formulait des solutions pour le moins cyniques en vue d'alléger le fardeau irlandais que les riches anglais étaient censés supporter. Offrant l'enfance irlandaise à la cause de la grandeur britannique, le texte piquant de l'auteur des Voyages de Gulliver stigmatisait, avec une maestria pamphlétaire qui a fait date, l'attitude abjecte des Anglais face à la misère sociale irlandaise. Les temps ont, fort heureusement, changé. Pourtant, le peu d'égards qui ont été accordés à la question nord-irlandaise durant la campagne du Brexit et le choix actuel de Whitehall de préserver son alliance avec le DUP plutôt que d'adopter une position claire en faveur d'une union douanière garantissant la paix entre les deux Irlande donnent l'impression que l'élite anglaise relègue toujours les nations celtes au second plan. Les beaux discours de Mme May sur sa volonté de parvenir à une solution pour éviter une frontière "dure" entre le Nord et le Sud de l'île sont certainement sincères. Les lignes rouges qu'elle a fixées dans le cadre des discussions sur le Brexit, les divisions au sein de son Gouvernement, et le dogmatisme du DUP qu'elle accepte en continuant de s'appuyer sur lui pour diriger le pays sont, cependant, en totale contradiction avec ses déclarations. Le Brexit, tel qu'il se déroule pour l'heure, est ainsi une nouvelle illustration de la prépotence anglaise sur l'Écosse, l'Irlande du Nord et le Pays de Galles. La Chambre des Lords aborde à partir du mois de mai les dispositions du projet de loi de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne qui concernent le rôle des entités dévolues. Pour une majorité des pairs du Royaume, le texte est insatisfaisant sur cet aspect, tant le Brexit risque de déposséder les parlements locaux de certaines compétences essentielles qu'ils étaient chargés d'assumer sur le fondement du droit de l'Union, notamment en matière de pêche et d'agriculture. Déjà fracturé par des votes opposés lors du référendum du 23 juin 2016, le Royaume-Uni le serait

encore plus par une recentralisation des compétences au profit d'une administration londonienne dominatrice. Quant à l'Union douanière, si elle est toujours officiellement rejetée par la Première ministre, elle n'en demeure pas moins la seule solution présentement plausible, tant les montages technicojuridiques du secrétariat d'État au Brexit sont peu viables. Mme May et son équipe pensaient trouver dans l'informatique et les contrôles des denrées par caméras l'outil le plus sûr pour s'affranchir des postes de douane physiques. La première ministre pourrait faire sien le constat de Swift sur son humble suggestion : "Mais, quant à moi, las de voir offrir, depuis maintes années, une foule de futiles et oiseuses visions, je désespérais entièrement du succès, lorsque je suis tombé par bonheur sur cette proposition, qui, outre qu'elle est tout à fait neuve, a quelque chose de solide et de réel, n'entraîne aucune dépense et exige peu de soins, est tout à fait dans nos moyens, et ne nous expose nullement à désobliger l'Angleterre." C'est sans compter sur la rigueur de la task force chargée de mener les négociations pour le compte de l'Union européenne qui n'a cessé de répéter que le Gouvernement britannique devra faire preuve d'un peu plus de crédibilité s'il souhaite s'extirper du guêpier nord-irlandais. Si aucune alternative n'était trouvée à l'Union douanière, force est d'admettre que le 29 mars 2019 à 24 h ne sera pas le grand soir rêvé par les Brexiteers. Plus encore, si le Royaume-Uni devait accepter un accord commercial aligné sur celui de la Norvège afin de garantir la liberté de circulation des travailleurs entre les deux Irlande et parce que l'Écosse refuserait de jouer les gardes-frontières, le référendum de 2016 accoucherait d'une souris. L'Union européenne s'en sortirait alors à moindre mal, le Brexit démontrant qu'il est impossible de rompre aisément avec elle lorsque l'on en a fait partie.

SO WHAT? N. 18

Le mois de juin s'annonce riche sur le front du Brexit. Les négociations relatives à la frontière nord-irlandaise et à la nature de la relation future vont se poursuivre le 4 juin, avec comme base de travail le livre blanc du ministère chargé du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Ce document, très attendu, est censé fournir des éléments précis rendant plausible la proposition de Mme May en faveur d'un partenariat douanier spécifique entre les deux parties. Le flou continu de régner autour de la solution avancée par la Première ministre britannique. Elle estime que le Royaume-Uni pourrait collecter les droits de douane fixés par l'UE pour les marchandises transitant sur le territoire britannique vers le Continent. Des tarifs nationaux seraient maintenus pour les biens qui demeureraient au Royaume-Uni. Ainsi, selon Mme May, la libre circulation des biens serait assurée, au prix d'un endossement partiel des règles de l'Union en la matière. Les Brexiteers qui y sont hostiles préfèrent une réponse purement technologique devant faciliter la circulation des marchandises ("Max

Facilitations" ou "Max fac"). Techniquement, les deux schémas soutenus ne présentent pas de garanties de réussite dans la mesure où ils n'ont jamais connu de réalisation concrète dans les échanges commerciaux contemporains. Politiquement, aucune des deux propositions ne permet de résoudre les dissensions au sein du war Cabinet qui réunit les ministres clefs pour traiter du Brexit. Diplomatiquement, les négociateurs européens sont peu enclins à adhérer à l'inventivité britannique qui mène, pour les plus optimistes, à des pis-aller. Les incompréhensions sur le projet Galileo pour lequel Whitehall exige un remboursement de l'Union européenne ne facilitent pas l'apaisement des tensions avec la Commission dont les négociateurs affichent continuellement leur impatience face à l'impéritie de leur partenaire.

Le Parlement britannique brocarde tout autant l'équipe gouvernementale dirigée par Mme May. Après avoir subi 15 échecs à la Chambre des Lords, elle devra fourbir des arguments convaincants aux membres des Communes pour les persuader de ne pas lui imposer le maintien de l'Union douanière. Dans un rapport publié le 24 mai, la commission sur le Brexit s'inquiète de l'absence de progrès concluants, y compris pour le sort des citoyens européens qui était censé être réglé. Les risques de fronde des MPs sont tels que la Première ministre ralentit autant qu'elle le peut le retour du projet de loi de retrait de l'Union européenne à la chambre basse. Les rumeurs font aussi état de sollicitations de la part de Mme May auprès des instances européennes pour que la période de transition vers le Brexit soit prolongée jusqu'en 2023. Les démentis se sont succédé à la suite de l'article du très sérieux quotidien The Times qui avait révélé cette nouvelle manœuvre dilatoire. Elle ne saurait pas, toutefois, dissiper les légitimes doutes quant à la stratégie choisie par le Gouvernement. Finalement, quel que soit le sujet évoqué à propos du Brexit, Mme May semble n'avoir comme seule tactique que de jouer la montre. Tel le lapin blanc d'Alice au Pays des Merveilles, elle court après le temps sans qu'elle sache vraiment où elle mènera les uns et les autres. Pour l'heure, la Première ministre britannique a attiré l'ensemble de la classe politique britannique dans un univers presque aussi improbable que celui créé par Lewis Caroll, mais qui se rapproche plus du mauvais rêve que du merveilleux.

SO WHAT? N. 19

Voilà un mois et demi que la lettre d'information de l'Observatoire n'est pas parue. Le motif en est simple : après une relative accalmie à la fin du mois de juin, les événements se sont précipités sur le front du Brexit, au point que tout écrit devenait obsolète d'un jour à l'autre, voire d'heure en heure. Rendre compte du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne est un travail de Sisyphe. Les chercheurs qui se penchent sur la question ont le sentiment désagréable que les rares certitudes acquises à un moment donné pour gravir la montagne d'obstacles qui se dresse contre l'élaboration d'un accord de sortie finissent toujours par être récusées,

impliquant de remettre cent fois l'ouvrage sur le métier. Michel Barnier a beau répéter que les 80 % du contenu de l'accord prévu pour l'automne étaient réglés, les 20 % restant recèlent les sujets les plus sensibles (frontière entre les deux Irlande, juridiction de la Cour de Justice en particulier). Le chef de la task force n'a d'ailleurs pas manqué d'insister sur la suspicion que lui inspire le fameux Livre blanc finalisé à la suite du compromis ministériel de Chequers. Mme May comptait pourtant sur ce document pour faire rapidement progresser les négociations. S'il n'est pas totalement satisfaisant, surtout en ce qui concerne sa compatibilité avec la feuille de route transmise par le Conseil européen à la task force de Michel Barnier en mars, il est plus abouti que les précédentes propositions du gouvernement britannique. C'est la raison pour laquelle il faut prendre le Livre blanc pour ce qu'il est : une nouvelle base de travail produite par les Britanniques qui ne saurait constituer l'accord final.

Il n'en demeure pas moins que la recherche du consensus au sein du parti conservateur et avec le parti unioniste irlandais - conduit à la quadrature du cercle. Soit le Gouvernement accepte un traité qui se situerait entre l'exemple norvégien et le CETA canadien, soit, en l'absence d'accord, les règles de l'OMC s'imposeront. Dans le premier cas, les hard Brexiteers feront tout pour se débarrasser de Mme May avant que le futur traité soit conclu; dans le second cas, c'est le camp pro-européen qui s'élèverait contre la leader conservatrice. Le destin de la Première ministre semble scellé, quelle que soit l'issue du Brexit. Cependant, elle résiste, et ce, pour trois raisons : le risque pour les tories de perdre leur majorité si des élections succédaient à la démission forcée de Mme May, le danger majeur d'un no deal en mars 2019, et la minorité de hard Brexiteers au Parlement. Toutefois, ces trois limites ne sont plus dirimantes pour les anti-européens. Aux yeux de certains MPs, le départ de Boris Johnson rend crédible l'alternative à Mme May. Si elle devait être évincée de la tête du parti (et, par suite, du 10 Downing Street) et que ses membres parvenaient à proposer une équipe pouvant rapidement remplacer l'actuel cabinet avec le soutien d'une majorité aux Communes, aucune nouvelle élection ne serait nécessaire. Quant au risque d'un no deal, il ne fait pas peur aux plus rugueux des Brexiteers. Jacob Rees-Mogg l'a pleinement assumé dans une interview donnée le 21 juillet. Enfin, la majorité antiBrexit et les softs Brexiteers à Westminster ont de plus en plus de difficultés à faire front commun. Le Labour a ainsi du mal à affirmer une ligne directrice, car il est tiraillé entre le désir d'affaiblir Mme May (voire de la pousser vers la sortie pour provoquer un scrutin qui serait favorable à l'opposition) et un soutien partiel à la Première ministre qui s'oriente désormais vers un Brexit doux. Dublin et Bruxelles ont bien compris que le risque d'un no deal est plus tangible que jamais. Des publications émanant des institutions irlandaises et européennes indiquent l'attitude qu'il conviendrait d'adopter si aucun accord

n'était concrétisé dans le courant de l'automne. Faut-il s'alarmer de cette énième crise ? Ceux qui suivent les négociations depuis le commencement sont habitués à cette valsehésitation à quatre temps consistant à formuler des propositions, menacer l'autre partie, s'inquiéter d'un no deal imminent par des retours en arrière, et finalement progresser. L'épisode de ce début d'été 2018 pourrait donc se solder par un compromis. Néanmoins, l'affaiblissement toujours plus fort de Mme May et la radicalisation des Brexiteers rendent une telle perspective bien optimiste. Le nouveau secrétaire d'État chargé du Brexit, Dominic Rabb, a demandé à la task force de poursuivre les discussions en août, malgré la traditionnelle suspension des travaux de nature politique à cette époque. Une certitude se dessine à l'issue de ces turbulences: il n'y a plus de temps disponible à la recherche d'un consensus entre conservateurs. Le péché originel de Mme May est d'avoir eu l'orgueil de penser qu'elle y parviendrait.

SO WHAT? N. 20

Il y a deux mois, nous concluions notre éditorial de So What ? en insistant sur le fait que Mme May ne réussirait certainement pas à rallier à son plan de Chequers ses comparses du parti conservateur les plus radicaux. La convention tory qui s'est achevée au début du mois d'octobre ne fait que le confirmer. Dès lors, il n'est guère étonnant que la Première ministre ait demandé à ses whips de convaincre quelques travaillistes pour soutenir l'éventuel accord qu'elle parviendrait à arracher à l'Union européenne durant l'automne. Le système politique britannique pourrait aussi conduire à ce que les parlementaires conservateurs ouvertement hostiles à la stratégie de Mme May soient finalement réduits à la portion congrue lors du vote sur le futur traité. Selon plusieurs fins connaisseurs des arcanes de Westminster, le travail souvent très efficace des whips est susceptible de ramener la cohorte de frondeurs de 80 à 10 MPs. Les précédents débats relatifs à la loi autorisant la Première ministre à notifier le retrait du Royaume-Uni de l'UE et ceux qui ont porté sur le EU (Withdrawal) Bill ont démontré, malgré les obstacles et quelques défaites, que l'essentiel aura été préservé grâce aux armes de dissuasion des députés chargés de faire respecter la discipline partisane. Mais avant d'en arriver là et de compter les forces de chaque camp, encore faudrait-il que les négociations parviennent à déboucher sur un traité de retrait et une déclaration politique fixant la nature de la future relation entre les deux parties.

L'incertitude est plus que jamais de mise à quelques jours du prochain sommet européen, Donald Tusk évoquant désormais un «Canada plus plus plus Brexit deal». Tant de subtilité dans le discours européen peut inquiéter, mais elle peut suggérer une issue plus positive. La mention d'un nouveau type d'accord par le Président du Conseil européen laisse, de prime abord, dubitatif.

Le Premier ministre irlandais, Leo Varadkar, n'a pas manqué de souligner qu'il ne savait pas ce qu'était un accord du type "Canada plus plus plus" et qu'il n'y voyait qu'un concept. La déclaration de Donald Tusk pourrait donc s'apparenter à une manifestation de l'indécision qui guetterait non plus seulement les Britanniques, mais également les Européens.

Vue sous un autre angle - plus optimiste l'évocation d'une modalité d'accord inédite qui se situerait entre le CETA et le cadre norvégien tend à démontrer qu'une solution sui generis pourrait se dessiner. Elle impliquerait forcément des concessions, même minimes, de la part de l'Union européenne. Le Royaume-Uni pourrait en faire de nouvelles, mais il convient d'admettre que son Gouvernement en a déjà consenti de substantielles. Il est temps pour l'Union d'évoluer à la marge pour parvenir à un accord. Dans le cas inverse, elle en ressortira fortement affaiblie. Alors qu'aucun sujet ou presque ne fait l'unanimité entre les 27, l'incapacité de mener à bien des négociations (dont l'un des objectifs est de préserver un équilibre précaire en Irlande du Nord) sera forcément interprétée comme un échec.

En cas de no deal, la pire des réactions serait de laisser croire que les Britanniques seront les seuls responsables et que, au contraire, l'Union aura été exemplaire. Dans une séparation, les torts sont souvent partagés. Il serait contreproductif pour l'Union européenne de faire du référendum du 23 juin 2016 une faute amenant un divorce dont seul le Royaume-Uni devrait supporter le poids. Une telle réaction ne ferait qu'aggraver la fracture entre l'Union et les citoyens. Elle apporterait de l'eau au moulin des "euro-hostiles" qui ne cessent de répéter que la construction européenne se fait contre les peuples et que le but de l'UE est d'imposer son diktat aux nations. À quelques semaines de l'échéance du Brexit, il est temps pour les États membres de faire un pas vers les Britanniques, aussi petit soitil. Un accord inédit est possible sans qu'il conduise, pour autant, à un cherry picking éhonté. Cette évolution suppose de sortir des postures politiciennes et de faire preuve d'un peu d'imagination juridique.

SO WHAT? N. 21

numero 1/2024

Notre ligne éditoriale a souvent consisté à critiquer défavorablement la conduite de Mme May, et ce, à juste titre. Les difficultés auxquelles elle est aujourd'hui confrontée étaient prévisibles. Dès le lendemain du référendum sur le Brexit, nous avions soutenu qu'une dissolution de la Chambre des Communes après la démission de David Cameron aurait respecté la logique des institutions et sans doute débouché sur une majorité plus solide que celle que nous connaissons désormais. En laissant passer une année après la consultation du 23 juin 2016 pour provoquer des élections générales, les conservateurs ont permis aux travaillistes et aux autres partis de tirer profit des premières hésitations, voire de l'impréparation manifeste des tories pour mener à bien les négociations sur le Brexit. C'est aussi sur ce point précis que

nos reproches à l'encontre de Mme May demeurent justifiés. À force d'avoir voulu préserver son poste en soutenant qu'elle parviendrait à concilier l'inconciliable au sein d'une majorité otage des unionistes irlandais, elle s'est voilée la face et a perdu un temps précieux.

À quelques semaines du retrait effectif du Royaume-Uni de l'Union européenne, cette position est devenue intenable. Quand bien même Mme May sauverait-elle sa tête au sein du parti conservateur, le consentement des Communes sur l'accord de retrait et la déclaration politique relative à la relation future est plus qu'hypothétique. L'issue ne sera positive pour la Première ministre que si elle parvient à convaincre une majorité de MPs dans le peu de jours qui lui restent, ou si elle profite des discussions avec Bruxelles sur la déclaration politique pour tempérer les dispositions problématiques de l'accord de retrait en matière commerciale. Ultime porte de sortie : le prolongement des négociations évoqué par Michel Barnier, mais au prix fort. Une surprise est toujours possible, mais il convient d'admettre que ces trois options sont pour l'heure peu plausibles. Le no deal est donc plus que jamais d'actualité.

Est-ce si tragique que cela ? Il y aura de fortes turbulences, c'est indéniable. Les pays frontaliers du Royaume-Uni devront faire face à un véritable casse-tête afin de réguler la circulation des personnes et des marchandises. Les citoyens touchés par le Brexit seront dans une situation juridique incertaine. L'Union européenne aura échoué à sécuriser la situation de l'île d'Irlande. Cependant, la crise politique au RoyaumeUni n'a que trop duré. Il est temps de sortir de l'ornière une bonne fois pour toutes, quitte à ce que cela passe par un no deal, certes douloureux à court terme, mais qui, sur le long terme, ne subsistera pas. Nous avions déjà démontré que l'opinion selon laquelle un hard Brexit conduirait à un vide juridique est fausse: il existe des textes qui permettront de régir les rapports entre le Royaume-Uni et l'Union, même sans accord a priori. Outre les normes de l'OMC, les lois adoptées en droit britannique en 2018 et le projet d'accord auquel sont parvenues les deux parties seront des bases utiles. Ajoutons aussi que, à l'échelle diplomatique, un gel des situations des citoyens peut être convenu sur la base de la réciprocité pour éviter des expulsions immédiates ou des privations de droits dans l'attente de l'élaboration de règles idoines (ce qui pourrait très bien être admis pour les marchandises également).

Par ailleurs, une petite musique commence à se faire entendre au sein des institutions de l'Union et des États membres pour tenter de relativiser un retrait sans accord. Tout d'abord, les chancelleries européennes ont préparé cette éventualité, ce qui contribuerait à amortir le choc. Ensuite, le projet révélé le 14 novembre est de nature à donner un répit de deux ans plutôt que de résoudre définitivement le Brexit. En effet, le filet de sécurité consistant à maintenir le RoyaumeUni dans une union douanière (le fameux backstop) n'est pas censé durer indéfiniment, même si les Britanniques ne pourront pas, seuls, y mettre un terme.

Comme l'a justement souligné Mme May, le backstop n'est ni plus ni moins qu'une "police d'assurance". L'épisode que nous connaissons actuellement pourrait très bien se renouveler une fois la période de transition dépassée d'autant que, en ce qui concerne la future relation commerciale, rien ne paraît acquis. Enfin, l'Union européenne est sortie grandie des négociations avec le Royaume-Uni. En pondérant sa position sur des quelques points, elle ne saurait, depuis le 13 novembre, être accusée d'avoir provoqué un no deal. Cette intransigeance bienveillante et la qualité du travail produit par l'équipe de Michel Barnier ont contrasté avec les tergiversations britanniques. Soyons toutefois honnêtes avec Mme May : depuis quelques semaines, elle semble avoir compris que le fiasco ne pouvait être évité que si elle acceptait le backstop. Son attitude depuis le 14 novembre est courageuse. Et nous partageons sa position : en dehors de ce projet qui n'est l'idéal pour personne (l'Union aussi a dû faire des concessions), la seule alternative crédible à brève échéance est l'absence d'accord. Paradoxalement, si les MPs devaient se prononcer entre le projet de de Mme May, le no deal, un nouveau référendum ou des élections générales, c'est sans doute la première solution qui l'emporterait. Le problème c'est que le texte du 14 novembre doit réunir 320 MPs et que ceux qui veulent écarter la Première ministre sont majoritaires, même si leurs opinions sur le Brexit sont diamétralement opposées. En somme, nous assistons à une espèce de conjuration des ennemis.

«May the force be with her». C'est tout ce que nous pouvons souhaiter à la Première ministre britannique qui va aborder, dans les prochains jours, les instants les plus périlleux de sa vie politique.

WHAT NOW? N. 22

«You have your Yellow vests in the street. In the UK, we had our Yellow vests in the ballot box two years ago». Ce constat a été fait par Kalypso Nikolaïdis à l'occasion du colloque international que le CERCRID et l'Observatoire du Brexit ont organisé à Saint-Étienne le 7 décembre dernier. La phrase prononcée par celle qui fait partie des meilleures spécialistes de relations internationales de l'Université d'Oxford outre le fait qu'elle admet une certaine convergence des luttes de populations désorientées par la gestion contemporaine des affaires publiques - souligne une différence majeure entre les attitudes française et britannique face à la crise. Alors que certains citoyens français s'expriment par l'occupation parfois violente de l'espace public dans un galimatias de revendications plus ou moins constructives, les seconds laissent les parlementaires s'écharper dans l'ambiance feutrée d'un palais multiséculaire sur l'issue à donner à une expression démocratique qui aura bouleversé la vie politique nationale.

Le Brexit, malgré tous ses défauts, permet ainsi d'apprécier concrètement le fonctionnement d'une démocratie parlementaire mature. S'il y a bien eu des

manifestations à Londres de la part de citoyens hostiles à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, aucun débordement grave n'a été recensé. Après que le peuple s'est prononcé le 23 juin 2016, les débats se sont poursuivis au Parlement et les organes de pressions ont promu leur point de vue.

Il en résulte sans doute une forte incertitude qui pourrait, in fine, aboutir à un no deal. Mais nul ne saurait prétendre que, dans le cadre du processus du Brexit, les citoyens, le Parlement et les corps intermédiaires n'auront pas eu la possibilité de s'exprimer. Bien que l'Exécutif outre-Manche soit dominant, force est d'admettre qu'il ne saurait mépriser le Parlement. Le report du meaningful vote sur le projet d'accord, dont l'introduction dans la loi de retrait de l'Union européenne fut une première défaite majeure du Gouvernement, est une reculade qui rend la position de Mme May de plus en plus intenable. La motion de défiance déposée contre elle par 48 députés conservateurs au sein de la Commission 1922 (qui réunit tous les MPS du parti tory) est une autre illustration du bon fonctionnement de mécanismes parlementaires rarement mis en œuvre, mais qui conservent tout leur intérêt pour tenter de surmonter une crise politique.

Ce temps de débat pourrait être perçu comme contre-productif et dangereux pour l'économie ou la sécurité juridique. Nous estimons plutôt qu'il s'agit d'un moment digne de considération, car il donne à apprécier que, parfois, la politique reprend ses droits sur une logique rationnelle qui conduit à penser qu'une décision aussi marquante que le départ de l'Union européenne se résout en deux ans seulement. À cet égard, il serait utile de réfléchir aux insuffisances de l'article 50 du TUE. En effet, le délai de deux ans pour négocier la sortie d'un État membre n'est tenable qu'en réduisant presque à néant le temps de la délibération. Les affrontements à Westminster auront permis de confirmer que le Traité a particulièrement mal évalué l'importance de cette variable démocratique. Dès lors, les échanges parfois houleux entre MPs ne sauraient être exclusivement interprétés comme une dérive de leaders politiques de piètre qualité perdus dans les méandres du Brexit. La situation actuelle doit aussi être saluée pour la valorisation du débat parlementaire dont elle témoigne. À la «chienlit» même compréhensible, nous préférerons toujours l'expression institutionnalisée des colères et des oppositions. C'est une leçon à méditer pour la France.