

Les demandes britanniques pour éviter un « brexit » : opportunité ou régression pour le projet européen ?

Paolo Ponzano

Senior Fellow à l'Institut Universitaire européen de Florence et Professeur de Gouvernance européenne au Collège européen de Parme

SOMMAIRE

1. le Royaume-Uni et l'Union européenne
2. Les demandes de Cameron
 - 2.1. La gouvernance économique
 - 2.2. La compétitivité de l'Union européenne
 - 2.3. La souveraineté
 - a. La clause de l'Union toujours plus étroite
 - b. Le renforcement du rôle des Parlements nationaux
 - 2.4. L'immigration
3. Évaluation générale des demandes britanniques
4. Conclusion : opportunité ou régression du projet européen ?

La lettre adressée le 10 novembre 2015 par le Premier Ministre britannique au Président du Conseil européen ouvre formellement les négociations concernant le nouveau statut du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne. Cette lettre contient en effet les concessions demandées par le Royaume-Uni à ses partenaires de l'Union afin que le gouvernement britannique s'engage en faveur du maintien du Royaume-Uni au sein de l'Union lors du référendum promis par Cameron qui devrait avoir lieu avant la fin de 2017.

1. Le Royaume-Uni et l'Union européenne

Ce n'est pas la première fois que le gouvernement britannique demande de modifier la portée de ses conditions d'adhésion à l'Union européenne. À la fin des années « 70 », le gouvernement britannique demanda de réduire sa contribution financière au budget de la Communauté européenne afin de tenir compte de sa situation particulière en tant que pays largement tributaire des importations provenant des pays du Commonwealth et en même temps très peu bénéficiaire de la politique agricole commune. Les demandes britanniques (résumées dans la célèbre expression de Margaret Thatcher « *I want my money back* ») ouvra la voie à un calcul comptable des contributions financières de chaque pays au budget européen – les soi-disant « soldes nets » et, par conséquent, à la modification de la structure du budget européen et à l'octroi d'une ristourne au Royaume-Uni afin de compenser partiellement ses versements jugés excessifs. Le calcul et la diffusion des « soldes nets » de chaque pays à l'égard du budget européen ont été à l'origine de la modification du système des ressources propres et de la prédominance actuelle des contributions financières nationales dans le financement du budget européen. Un tel calcul purement comptable des versements effectués et des financements reçus par chaque pays de l'Union ne tient pas compte des effets secondaires du marché intérieur européen car la libre circulation des produits et des services donne des avantages aux pays qui « exportent » davantage au sein de l'Union. Une confirmation des effets économiques indirects du marché unique a été l'introduction dans les Traités européens – à l'initiative de Jacques Delors – du principe de la cohésion économique et sociale (avec le dénommé Fonds de cohésion) justement pour compenser partiellement les effets défavorables du marché unique sur les régions moins développées de l'Union européenne.

La participation du Royaume-Uni au processus d'intégration européenne a été en outre caractérisée par d'autres éléments qui ont affecté à la fois l'orientation générale du projet européen ainsi que le statut britannique au sein de l'Union. Cet article n'est pas le lieu approprié pour une analyse détaillée de ces éléments. Il y a lieu de rappeler cependant que le Royaume-Uni a toujours essayé d'orienter les développements de l'intégration européenne dans le sens de maximaliser les avantages du marché unique, surtout dans le secteur des services et de la libéralisation des activités économiques, en acceptant même à cette fin le rétablissement du vote majoritaire avec l'Acte unique de 1986¹. Par la suite, le Royaume-Uni a demandé et obtenu

1. Il y a eu de rappeler cependant que le gouvernement britannique a invoqué en 1999 le « compromis de Luxembourg » et a donc menacé d'opposer son veto à la proposition de la Commission concernant l'harmonisation dans le marché unique du « droit de suite » (*resale right*). Le Royaume-Uni n'entendait pas appliquer cette taxe sur la revente d'œuvres d'art au bénéfice de son auteur ou de ses héritiers pour une période de 70 ans afin de protéger les maisons d'art telles que Sotheby et Christie's sur le marché de Londres. Finalement, le gouvernement britannique accepta une réduction de la taxe assortie d'une période transitoire de dix ans.

dans le Traité de Maastricht une dérogation à l'adoption de la monnaie unique ainsi qu'un Protocole spécial concernant certaines mesures de politique sociale. Ce Protocole – auquel le gouvernement britannique a renoncé en 1997 – avait permis initialement au Royaume-Uni de ne pas appliquer certains actes législatifs de politique sociale, tout en participant sans droit de vote aux négociations menées au sein du Conseil. Comme nous le verrons successivement, une telle procédure présente encore un intérêt pour les négociations à venir car elle se fonde sur le principe qu'un État membre ne peut en même temps être exonéré de l'application des lois européennes tout en gardant un droit de veto sur l'adoption de ces dernières.

Par la suite, le gouvernement britannique a demandé et obtenu dans le Traité d'Amsterdam de nouvelles dérogations (ou clauses dites d'*opting-out*) en matière de coopération judiciaire ainsi que d'asile et immigration. Ces dérogations ont permis au Royaume-Uni, comme aussi à l'Irlande et au Danemark, de ne pas appliquer les dispositions du Traité relatives à l'espace de liberté, de sécurité et de justice ainsi que les dispositions du traité de Schengen sur la libre circulation des personnes incorporées entre-temps dans le droit de l'Union (voir notamment les Protocoles 19, 20 et 21 annexés au traité de Lisbonne).

Enfin le Royaume-Uni a obtenu dans le traité de Lisbonne un Protocole spécial (n. 30) lui permettant de ne pas appliquer à ses propres citoyens les dispositions de la Charte des Droits fondamentaux, dont le traité de Lisbonne déclare le caractère contraignant pour la législation européenne et pour les normes nationales d'application du droit européen. Cet ensemble de dérogations dont dispose le Royaume-Uni réduit de manière significative son application du droit européen et s'ajoute à une série de dispositions introduites dans le traité de Lisbonne pour limiter l'exercice des compétences de l'Union, notamment dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune, afin de préserver la liberté d'action du gouvernement britannique.

Ce rappel sommaire des dérogations dont dispose le Royaume-Uni doit être complété par un bref résumé de ses orientations générales en matière de politique européenne. Un aspect fondamental de la stratégie britannique à l'égard de l'Union européenne a été celui de supporteur principal de l'élargissement de l'Union européenne à des nouveaux pays. Cette stratégie est allée de pair avec une forte réticence à octroyer à l'Union européenne de nouvelles compétences et à renforcer le rôle des Institutions communes par rapport aux États membres. Par conséquent, il serait difficile de contester que la stratégie britannique ait été celle de privilégier les aspects économiques du processus d'intégration, en particulier le marché unique de biens et services, au détriment de la finalité politique du processus d'intégration. Pourtant, cette finalité politique, exprimée par la volonté des États membres de l'Union européenne de poursuivre « une union toujours plus étroite entre les peuples européens », est un principe inscrit dans les Traités européens dès le début du processus d'intégration et ratifié par le Royaume-Uni au moment de son adhésion à la Communauté européenne.

Une confirmation indirecte de la réticence britannique à l'égard de la finalité politique du processus d'intégration peut être vue dans l'insistance que les différents gouvernements britanniques ont placée dans l'application du principe de subsidiarité par la Commission européenne et dans les demandes récurrentes du Royaume-Uni pour l'application contraignante des nouveaux instruments de la « *better regulation* » aux fins de réduire l'activité législative de l'Union européenne.

Bien entendu, les nouveaux instruments de la « *better regulation* » – tels que l'analyse de l'impact économique, social et environnemental d'une proposition législative – se sont révélés utiles pour améliorer la qualité des actes normatifs européens, pour impliquer davantage les parties concernées et pour réduire les coûts administratifs des lois européennes. Toutefois, il n'en demeure pas moins que, suite notamment aux demandes britanniques, les propositions législatives de la Commission européenne se sont réduites sensiblement dans les dernières années² (2).

Enfin, il y a lieu de rappeler la demande britannique, lors de la Convention européenne de 2002/2003, de créer une « deuxième Chambre » composée de représentants des Parlements nationaux qui aurait dû flanquer le Parlement européen dans l'activité législative de l'Union. Cette demande, rejetée par la plupart des membres de la Convention, a abouti néanmoins, en tant que solution alternative, à l'adoption de la procédure dite « *early warning* » qui permet aux Parlements nationaux de vérifier le respect du principe de subsidiarité dans les propositions législatives de la Commission européenne, procédure intégrée successivement dans le traité de Lisbonne (voir ci-dessous sous point 2.3. b).

2. Les demandes de Cameron

Les demandes du Premier Ministre britannique dans sa lettre du 10 novembre au Président du Conseil européen concernent, quant à leur contenu, quatre éléments de l'activité ou des compétences de l'Union européenne, à savoir dans l'ordre la gouvernance économique, la compétitivité, la souveraineté et l'immigration. Pour ce qui concerne la forme, Cameron demande à ses partenaires que l'arrangement devant être conclu avec les autres États membres sur le contenu

2. Dans les dernières quinze années, le nombre des propositions législatives annuelles de la Commission est passé d'environ 350 (dont une centaine prioritaires) à pas plus de 100 (dont seulement 23 prioritaires en 2015). D'ailleurs, le Premier Ministre britannique a indiqué le 19 octobre 2015 à la Chambre des Communes que « il y avait déjà eu une réduction de 80 % des propositions législatives avec la Commission Juncker ».

de ses demandes soit « juridiquement contraignant, irréversible et, où nécessaire, inscrit dans les Traités » (qui devraient dès lors être modifiés à cette fin).

Dans l'introduction de sa lettre, Cameron rappelle que dans le passé il a été possible de résoudre les problèmes posés par d'autres États membres, tels que le Danemark et l'Irlande, moyennant l'adoption de Protocoles ou autres instruments juridiques sans pour autant pénaliser les autres États membres. Si ce rappel de Cameron devait être pris à la lettre, cela voudrait dire que l'arrangement demandé par le gouvernement britannique pourrait faire l'objet de décisions *sui generis* ou de déclarations interprétatives des Traités (telles que la « décision » du Conseil européen de 1992 à l'égard du Danemark ou la Déclaration de 2009 relative à l'Irlande). Ces instruments juridiques ont permis de préciser la portée des obligations assumées par un État membre sans modifier pour autant les dispositions du droit européen à l'égard des autres États membres (qui n'ont pas eu besoin, dans les cas précités, de ratifier ces décisions ou déclarations interprétatives). Pareille interprétation irait cependant à l'encontre de la demande de Cameron pour des arrangements contraignants et, où nécessaire, inscrits dans les Traités.

2.1. La gouvernance économique

Cameron reconnaît le droit des pays qui ont adopté la monnaie unique de poursuivre la voie engagée afin d'assurer la stabilité de l'Euro. Par conséquent, il ne demande pas logiquement un droit de veto sur les mesures qui seront prises au sein de l'Eurozone. Toutefois, Cameron demande la création d'instruments juridiquement contraignants qui permettent de sauvegarder les intérêts légitimes des pays qui n'ont pas adopté la monnaie unique afin de respecter l'intégrité du marché unique. Par conséquent, la création de l'Union bancaire ne devra pas être contraignante pour les pays non-Euro (demande en soi légitime), les contribuables des pays non-Euro ne devront pas être financièrement responsables pour des opérations décidées par l'Eurozone (allusion indirecte au champ d'application de la taxe sur les transactions financières) et toutes les mesures susceptibles d'avoir un impact (« *to affect* ») sur tous les pays de l'Union européenne devraient être discutées et décidées par tous les 28 pays de l'Union.

Ce dernier est évidemment le point le plus problématique. Beaucoup de mesures nécessaires à assurer la stabilité de l'Eurozone et, surtout, à compléter l'Union économique et monétaire pourraient avoir un impact indirect sur les économies des pays qui n'entendent pas adopter la monnaie unique. Par exemple, même la taxe sur les transactions financières pourrait avoir un effet sur les opérations financières qui se déroulent dans la City. Des effets analogues pourraient se produire si les pays de l'Eurozone voulaient se doter d'un nouvel instrument financier ou d'une capacité fiscale propre afin d'encourager les investissements au sein de la zone Euro. Déjà à l'heure actuelle l'article 136 TFUE a permis aux pays de l'Eurozone de créer de nouvelles procédures ou instruments sans la participation ni a fortiori l'accord des pays non-Euro (par

exemple, le dénommé « semestre européen » ou la « *reverse qualified majority* » pour s'opposer aux recommandations de la Commission européenne).

Certes, il est vrai que le règlement instituant une Autorité européenne de surveillance bancaire prévoit l'exigence d'une double majorité – composée par les pays membres de l'Union bancaire et par les pays ne participant pas à la même Union – pour l'adoption de certains actes juridiques de ladite Autorité, mais cette procédure, par ailleurs transitoire³, concerne uniquement des normes de réglementation technique ou des normes d'exécution et non pas des dispositions législatives de l'Union européenne ou de l'Eurozone⁴. Pour de telles normes législatives l'on pourrait concevoir un droit des pays non-Euro de participer aux discussions entre les pays de la zone Euro – tout comme le Royaume-Uni participait aux réunions du Conseil lorsque celui-ci négociait les mesures sociales prévues par le Protocole sur la politique sociale de 1992. De même, l'on pourrait imaginer un droit des pays non-Euro à être consultés sur le contenu des mesures applicables aux pays de l'Eurozone qui auraient un impact direct (« *to affect* ») sur le marché unique, mais à l'exclusion d'une procédure de double majorité ou a fortiori de veto de la part d'un pays non-Euro. D'ailleurs, il y a lieu de rappeler que lorsque le Royaume-Uni demanda en décembre 2011 d'exempter les services financiers britanniques des règles communes en échange du soutien britannique au Fiscal Compact, les autres États membres refusèrent de subordonner l'adhésion au nouveau Traité à un droit de veto du Royaume-Uni. Certains analystes de l'intégration européenne ont évoqué la possibilité d'introduire un mécanisme semblable à la clause du Traité dite « *emergency brake* » (frein d'urgence) qui permettrait de saisir le Conseil européen dans les cas où une mesure en train d'être négociée entre les pays de l'Eurozone aurait un impact négatif sur un intérêt très important du Royaume-Uni ou d'autres pays non-Euro⁵. Un engagement en ce sens pourrait être inscrit dans les conclusions du Conseil européen en attendant d'être repris par la suite dans le texte des Traités au moment de leur révision.

2.2. La compétitivité de l'Union européenne

La deuxième demande de Cameron vise un engagement supplémentaire de l'Union européenne afin de rendre l'économie européenne davantage compétitive moyennant la création d'un marché unique digital et d'un marché européen des capitaux, la conclusion de nouveaux

3. La procédure de la double majorité des pays membres de l'Union bancaire et des pays hors Union bancaire revêt un caractère transitoire car elle cessera d'exister quand le nombre de pays non-Euro descendra en dessous de quatre.

4. Cf. le règlement n. 1022/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 qui modifie le règlement 1093/2010 instituant l'Autorité bancaire européenne.

5. Cf. la lettre ouverte adressée le 10 décembre 2015 par l'ancien parlementaire européen Andrew Duff au Premier Ministre britannique ainsi que le commentaire du Centre d'études CEPS rédigé par Steven Blockmans et Stefani Weiss le 29 octobre 2015 (« *Will Cameron get what he wants ?* »).

accords de libre échange (notamment avec les États-Unis, la Chine et le Japon) ainsi que la réduction des coûts que la législation européenne ferait peser sur les entreprises. Cette demande ne devrait pas poser de problème pour la conclusion d'un arrangement dans la mesure où la Commission européenne a déjà annoncé la présentation de nouvelles propositions pour le renforcement du marché unique et a reçu des mandats de négociation pour la conclusion de nouveaux accords commerciaux. En outre, la Commission européenne a déjà réalisé une réduction significative des coûts administratifs générés par la législation européenne, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, a élaboré un programme ambitieux de simplification de la législation européenne existante et a réduit sensiblement le nombre de ses nouvelles initiatives législatives⁶. Le seul problème potentiel pourrait être celui de fixer un objectif quantitatif réaliste pour la réduction des charges qui pèsent sur les entreprises européennes.

2.3. La souveraineté

a. La clause de l'union toujours plus étroite

Ce chapitre des demandes de Cameron pose davantage de problème. Le gouvernement britannique voudrait mettre fin, de manière juridiquement contraignante et irréversible, à l'engagement contenu dans l'article 1 du traité de Lisbonne (mais présent déjà dans le préambule du traité de Rome et inscrit avec l'accord britannique dans le traité de Maastricht) de créer une « union sans cesse plus étroite » entre les peuples de l'Europe.

Cette expression désigne la finalité politique du processus d'intégration européenne sans pour autant préciser quelle sera la forme constitutionnelle de la future union politique (État fédéral, Fédération des États-nation selon la formule de Jacques Delors ou autre structure *sui generis*). Il est vrai que la portée de cet engagement a été amoindrie par la reconnaissance dans le traité de Lisbonne du droit de retrait unilatéral de chaque État membre (article 50 TUE) et aussi par l'affirmation d'un principe de réversibilité des compétences de l'Union (article 48.2 TUE et Déclaration n° 18 annexée au Traité). Toutefois, alors que l'utilisation du droit de retrait de la part d'un pays de l'Union européenne aurait comme résultat la perte du statut d'État membre, avec la perte conséquente de tous les droits et obligations prévus par les Traités, le fait d'être exempté de l'engagement à poursuivre une union sans cesse plus étroite n'aurait pas de conséquences juridiques sur le statut d'un État membre, sinon la reconnaissance politique que l'État membre en question n'a pas l'intention de participer aux progrès vers l'intégration politique que les autres États membres (par exemple les pays de l'Eurozone) décideraient d'accomplir dans les années à venir.

6. Voir la note n° 2 ci-dessus.

En réalité, le Royaume-Uni a déjà obtenu, dans les conclusions du Conseil européen de Juin 2014, la reconnaissance du principe que la notion « d'union sans cesse plus étroite » permet aux pays de l'Union européenne de choisir différents chemins d'intégration, permettant aux pays qui souhaitent approfondir l'intégration d'aller de l'avant tout en respectant la volonté des États qui ne souhaitent pas faire des progrès en ce sens. Par conséquent, il n'apparaît pas évident ce que le Royaume-Uni obtiendrait au plan juridique par une dérogation formelle (ou clause d'*opting-out*) à l'engagement stipulé par l'art. 1 du TUE, sinon la création d'un précédent qui pourrait ensuite être invoqué par d'autres pays de l'Union. Si par contre la demande britannique n'était pas celle d'exempter uniquement le Royaume-Uni de la finalité politique de l'intégration, mais de supprimer cet engagement pour tous les États membres, il s'agirait dans ce cas d'une requête inacceptable car elle représenterait une régression significative de l'ensemble du processus d'intégration européenne tel que stipulé par le traité de Rome et confirmé dans les Traités successifs.

b. Le renforcement du rôle des Parlements nationaux

Le Premier ministre britannique demande de renforcer le rôle des Parlements nationaux en instaurant une nouvelle procédure qui permette à un groupe non précisé de Parlements nationaux de bloquer une proposition de loi européenne. Cameron ne précise pas le quorum nécessaire pour bloquer une proposition législative car un tel quorum devrait être négocié avec les autres États membres. Comme on le sait, un Protocole annexé au traité de Lisbonne permet déjà à un tiers des Chambres législatives nationales (18 sur un total de 56) d'exprimer dans un délai de huit semaines un avis motivé lorsque ces Chambres estiment qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité (mécanisme dénommé « *early warning* »). Cette procédure prend le nom de « carton jaune » et oblige la Commission européenne à réexaminer sa proposition et à justifier son éventuel maintien. Si par contre une moitié de Chambres nationales (28 sur 56) devaient estimer dans leur avis motivé qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité, cette proposition ne pourrait pas être adoptée par le législateur européen, au cas où la Commission déciderait de la maintenir, sauf dans le cas de double majorité favorable au sein du Conseil et du Parlement européen (procédure dite « carton orange »). À partir de la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (décembre 2009), les Parlements nationaux ont émis environ 300 avis motivés sur les propositions législatives de la Commission européenne. Dans deux cas uniquement a été atteint le quorum d'un tiers de Chambres nationales pour émettre un carton jaune, alors que le quorum requis pour émettre un carton orange n'a jamais été atteint. Dans le premier cas, concernant la proposition de règlement dite Monti II sur les relations entre la libre prestation des services et le détachement des travailleurs dans un autre État membre, la Commission a retiré sa proposition fondée sur l'article 352 TFUE. Dans le deuxième cas, concernant la création de la fonction de Procureur

européen, d'ailleurs prévue par le traité de Lisbonne, la Commission a maintenu sa proposition. Ces données statistiques se prêtent à deux interprétations différentes. Selon certains analystes, l'émission exceptionnelle de deux cartons jaunes sur environ 300 avis motivés prouverait que les propositions de la Commission respectent le principe de subsidiarité et que, par conséquent, il ne serait pas nécessaire de modifier la procédure actuelle⁷. Selon une autre interprétation, le mécanisme établi par le traité de Lisbonne aurait prévu un quorum trop élevé de Parlements nationaux pour provoquer un carton jaune et, a fortiori, un carton orange dans un délai de huit semaines. Il faudrait, par conséquent, modifier la procédure en vigueur en réduisant le quorum et/ou en allongeant le délai pour émettre l'avis motivé. Une solution pourrait consister dans l'allongement des délais pour l'émission de l'avis motivé accompagné par un engagement politique de la Commission à tenir compte de l'avis qui aurait atteint le quorum en modifiant ou en retirant sa proposition. Cette solution maintiendrait cependant les Parlements nationaux dans un rôle purement négatif de frein au processus législatif, alors que certains analystes de l'intégration européenne ont proposé d'octroyer aux Parlements nationaux un rôle positif de promotion de l'activité législative de l'Union européenne⁸. L'on pourrait imaginer à cet égard d'octroyer aux Parlements nationaux une « carte verte » permettant à un nombre déterminé de Chambres nationales de demander à la Commission européenne la présentation d'une proposition législative (en assimilant de cette manière les Parlements nationaux aux deux branches du législateur européen, de même qu'au million de citoyens européens, résidant dans au moins sept États membres, qui disposent de cette faculté). Toutefois, l'on peut douter que cette solution rencontre le soutien de Cameron dans la mesure où l'objectif affiché du gouvernement britannique est celui de réduire l'activité législative de l'Union européenne (à l'exception, bien entendu, de la législation relative à l'achèvement du marché unique).

2.4. L'immigration

La dernière demande de Cameron est la plus problématique (« in cauda venenum ») car elle entre ouvertement en conflit avec deux règles fondamentales de l'Union européenne, à savoir la libre circulation des travailleurs et le principe de non-discrimination en raison de la nationalité. Le gouvernement britannique estime de supporter un poids disproportionné dans la mesure où augmente chaque année le nombre de travailleurs qui se rendent au Royaume-Uni pour exercer une activité économique et qui bénéficient de son régime particulièrement généreux de *welfare*, même s'ils ne contribuent pas immédiatement au système de sécurité sociale britannique. Dans sa lettre, Cameron critique aussi la jurisprudence de la Cour européenne de justice qui aurait

7. Cf. le commentaire de Andrew Duff sur son blog (<http://andrewduff.blogactiv.eu>) du 30 novembre 2015 (« *Why the British demands on national parliaments must be resisted* »).

8. Cf. le commentaire du Centre d'études CEPS mentionné ci-dessus (note n° 5).

étendu de manière excessive la notion de libre circulation et consenti de cette manière des abus moyennant des faux mariages et l'envoi à l'étranger des allocations pour enfants à charge. Par conséquent, Cameron demande que les travailleurs immigrés au Royaume-Uni contribuent pendant quatre ans au système britannique de sécurité sociale avant de bénéficier d'indemnités de chômage et de logement social. La demande de Cameron entre en conflit avec les intérêts des pays de l'Est européen qui ont accepté des périodes transitoires après leur adhésion dans les années 2004/2007 avant que soit mise en œuvre la libre circulation des travailleurs dans tous les pays de l'Union. Par conséquent, ces pays pourraient considérer la demande de Cameron comme étant une modification de leurs conditions d'adhésion. Par ailleurs, les études effectués par la Commission européenne démontrent que la libre circulation des travailleurs a un impact limité sur les systèmes nationaux de sécurité sociale et que les bénéfices collectifs sont supérieurs aux coûts car « les travailleurs provenant d'autres États membres sont en réalité des contributeurs nets aux finances publiques du pays hôte »⁹. En outre, la Cour européenne de justice a récemment rendu deux arrêts dans les affaires *Dano c. Leipziz* de novembre 2014 et *Alimanovic* de septembre 2015, dans lesquels elle reconnaît, d'une part, la compétence des États membres dans la détermination des droits à la résidence et partant aux bénéfices sociaux des travailleurs immigrés et légitime, d'autre part, le droit des mêmes États à refuser dans certaines circonstances les bénéfices sociaux aux migrants qui cherchent du travail mais qui sont encore chômeurs¹⁰. Enfin, la Commission européenne est en train d'élaborer un ensemble de propositions législatives concernant la mobilité des travailleurs qui visent à modifier la législation européenne en vigueur en matière de sécurité sociale afin d'éviter des abus de la part de migrants intra-communautaires. D'ailleurs, un consensus existe au sein des Institutions européennes sur le fait que d'éventuels abus doivent être sanctionnés sans remettre en cause pour autant le principe de la libre circulation ni la non-discrimination en raison de la nationalité.

3. *Évaluation générale des demandes britanniques*

Les demandes de Cameron font suite à une série de contacts informels entretenus par le Premier Ministre britannique avec ses homologues dans les principaux États membres. L'on pourrait en déduire que Cameron ait nuancé ses demandes initiales afin d'avoir de meilleures chances d'obtenir gain de cause au sein du Conseil européen sur la plupart de ses revendica-

9. Voir le rapport de la Commission européenne intitulé *Access of mobile EU citizen's to social protection*.

10. Voir l'analyse de la jurisprudence de la Cour européenne de justice rédigée par le Prof. Steve Peers « *EU citizen's access to benefits : the CJEU clarifies the position of former workers* » du 15 septembre 2015.

tions. Ce n'est pas par hasard que le parti nationaliste de Nigel Farage l'ait accusé de ne pas avoir demandé des réformes plus significatives de l'Union européenne en tant que condition pour faire campagne contre la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne dans le référendum qui se tiendra au plus tard en 2017 (mais plus probablement en 2016).

Même si cette analyse était correcte, l'ensemble des demandes de Cameron ne sont pas sans poser de problèmes pour l'approfondissement du projet européen. La contradiction principale existante dans les demandes britanniques est constituée par l'exigence que le Royaume-Uni soit exempté de l'engagement inscrit dans les Traités de poursuivre la finalité politique du processus d'intégration alors que les pays de la zone Euro devraient tenir compte des intérêts britanniques relatifs au marché unique lorsqu'ils auraient l'intention d'approfondir l'Union économique et monétaire et, partant, leur intégration politique. Pareille contradiction est bien résumée par l'adage français selon lequel « l'on ne peut pas avoir à la fois le beurre et l'argent du beurre ». Si le Royaume-Uni devait exercer son droit unilatéral de retrait de l'Union européenne, il n'aurait plus la possibilité de faire valoir ses intérêts à l'égard des décisions de l'Union, alors que, si ses demandes étaient satisfaites, le Royaume-Uni aurait toujours la possibilité d'influencer les décisions des pays de la zone Euro sans être tenu cependant à renforcer l'Union économique et monétaire dont il ne fait pas partie. Pour cette raison, il serait opportun que les pays de l'Eurozone acceptent une procédure de consultation obligatoire du Royaume-Uni pour les décisions de la zone Euro qui auraient des répercussions sur le marché unique, mais non pas un droit de veto britannique sur l'achèvement de l'Union économique et monétaire. D'ailleurs, l'article 136 TFUE prévoit déjà que les pays de l'Eurozone puissent décider de prendre des nouvelles mesures aptes à renforcer la stabilité de la zone Euro sans l'accord des pays non-Euro (telles que la procédure du semestre européen ou la « *reverse qualified majority* » pour s'opposer aux recommandations de la Commission européenne).

Prévoir un élément de « contrepartie » dans la négociation avec le Royaume-Uni qui devrait se dérouler au Conseil européen de février 2016 nous paraît plus important des solutions qui pourraient être dégagées sur le contenu des demandes britanniques. En effet, comme indiqué précédemment, des solutions pourraient être trouvées à la fois sur le renforcement du rôle des Parlements nationaux, sur la réduction des charges découlant de la législation européenne (réduction par ailleurs déjà entamée) et même sur la prévention d'éventuels abus dans l'exercice du droit à la libre circulation (pour autant que ni ce droit ni le principe de non-discrimination ne soient mis en cause) en exploitant à cet égard la récente jurisprudence de la Cour européenne de justice.

La perspective de solutions partagées sur les demandes britanniques est renforcée par le fait qu'aucun des États de l'Union européenne n'a un intérêt politique à repousser les demandes de Cameron prenant ainsi le risque de favoriser un vote négatif des citoyens britanniques lors du référendum et partant d'assumer la responsabilité politique d'un retrait du Royaume-Uni de

l'Union. Un retrait britannique serait considéré dans le monde comme le début d'un processus de désintégration de l'Union européenne et rendrait peu crédible la perspective future d'une défense européenne (justement lorsque cette perspective serait nécessaire pour que l'Union joue un rôle accru dans le monde et puisse faire face à ses responsabilités dans la lutte contre le terrorisme). Ces considérations doivent être complétées par la tentation manifeste de certains gouvernements européens d'utiliser le soutien britannique dans leurs tentatives de réformer l'Union européenne et de contester l'actuelle prédominance du couple franco-allemand¹¹.

Par conséquent, s'il y a de bonnes chances que des solutions partagées sur le contenu des demandes britanniques soient dégagées lors du Conseil européen de février 2016, il sera par contre beaucoup plus difficile que l'Allemagne et la France acceptent d'anticiper la révision des Traités prévue fin 2017/début 2018 (après leurs élections nationales) pour accéder à la demande de Cameron d'obtenir un arrangement juridiquement contraignant avant le référendum. Il nous paraît beaucoup plus probable qu'un accord sur la plupart des demandes britanniques fasse l'objet de conclusions du Conseil européen, que les Chefs d'État et de gouvernement s'engageraient à traduire dans des dispositions juridiquement contraignantes lors de la révision des Traités qui devrait intervenir à la fin 2017 ou plus probablement dans le courant de 2018.

4. Conclusion : opportunité ou régression du projet européen ?

Certains philosophes, tels que l'italien Giambattista Vico ou l'allemand Wilhelm Wundt, ont théorisé le principe dénommé « l'hétérogenèse des fins » : suivant ce principe, les actions humaines peuvent conduire à des fins différents de ceux qui sont poursuivis par le sujet qui agit ; en particulier, ce résultat se produirait en raison de la somme des conséquences et des effets secondaires de l'action, qui modifierait les buts originaires ou ferait naître des nouvelles motivations, de nature non intentionnelle.

Si l'on appliquait ce principe aux demandes de Cameron, l'on pourrait imaginer que l'action entreprise par le gouvernement britannique ne produise pas tous les effets escomptés par lui. En effet, le gouvernement britannique ne souhaite probablement pas un renforcement du processus d'intégration politique de l'Europe au moment où lui-même demande d'être exempté de l'engagement inscrit dans les Traités à poursuivre « une union sans cesse plus étroite » (a fortiori si la demande britannique était celle de supprimer cet engagement dans le texte des

11. Le gouvernement italien donne l'impression d'agir en ce sens (voir la lettre conjointe du Ministre italien Gentiloni et du Ministre britannique Hammond publiée dans le journal *La Repubblica* du 15 décembre 2015).

Traités pour l'ensemble des États membres). Par conséquent, il est difficile d'imaginer qu'une révision des Traités aux fins de renforcer la stabilité de l'Eurozone et d'achever l'Union économique et monétaire puisse obtenir en soi l'accord du Royaume-Uni et soit ratifiée par le Parlement britannique (à moins que le nouveau Traité ne contienne d'autres dispositions qui intéressent directement le Royaume-Uni). Par exemple, le Royaume-Uni accepterait difficilement un nouveau Traité qui renforcerait la gouvernance économique de la zone Euro en créant un budget autonome pour l'Eurozone, en instituant un Ministre européen des Finances responsable devant le Parlement européen et en octroyant à la BCE le statut de prêteur de dernier ressort¹². D'autre part, il ne paraît guère possible de modifier de manière aussi substantielle l'actuelle gouvernance économique de l'Union à travers l'instrument d'un accord intergouvernemental tel que le Fiscal Compact (qui avait permis de contourner le veto britannique) parce que le nouveau Traité affecterait beaucoup de dispositions du traité de Lisbonne.

Par conséquent, les pays de la zone Euro auraient intérêt à lier les solutions partagées aux demandes britanniques à une révision du Traité qui puisse donner une valeur juridiquement contraignante auxdites solutions – comme réclamé par Cameron – mais qui puisse permettre en même temps aux pays de la zone Euro (tout comme aux pays dénommés « pré-ins ») d'accomplir des progrès significatifs vers l'intégration politique. Dans ce cas, les demandes de Cameron auraient constitué une opportunité pour le projet européen. Dans le cas contraire d'un accord séparé concernant uniquement la satisfaction des demandes britanniques, le Royaume-Uni resterait avec une quasi-certitude membre de l'Union européenne mais l'on pourrait douter que le projet européen et sa finalité politique en sortiraient renforcés.

12. Ces trois réformes de la gouvernance économique de l'Eurozone sont proposées, avec d'autres, dans le projet de rapport du MEP Guy Verhofstadt au Parlement européen.

