

LA DIVERSIFICATION DANS L'UNION EUROPÉENNE, UN VÉRITABLE DÉFI POUR L'INTÉGRATION

*Manon Thouvenot**

L'idée générale du présent article est de faire une brève rétrospective de la relation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, sous couvert d'expliquer et de déterminer ce qu'est « l'intégration différenciée » dans l'Union européenne. Cherchant à remettre quelque peu en contexte la sortie imminente du Royaume-Uni et ses conséquences pour l'Union européenne, l'article rappelle que le développement de la différenciation dans l'Union européenne est paradoxal pour une organisation internationale qui a élaboré un « acquis communautaire » indispensable à chaque nouvel État membre. Dans cette perspective, l'article revient sur les traductions juridiques de cette différenciation et essaye de réfléchir quant à savoir si le Royaume-Uni, toujours en marge du rythme de l'Union européenne, n'a pas été en lui-même un facteur de la différenciation et, si tel était le cas, dans quelle mesure sa sortie ne doit être l'occasion pour les États membres de l'Union de se recentrer autour du projet européen.

The overall intention of this article is to formulate a brief review of the relationship between the European Union and the United Kingdom, under the guise of explaining and determining what “differentiated integration” is in the European Union. In striving to contextualize the UK's impending exit from, and subsequent consequences for, the European Union, this article recalls that the development of differentiation in the European Union is paradoxical for an international organization that has developed the “EU's Acquis”; the obligatory legislation for each new member state. From this perspective, the article returns to the legal aspect of this differentiation and strives to reflect on whether the United Kingdom, still on the fringe of the European Union, has been a differentiation factor itself, and furthermore, to what extent its exit could provide the remaining member states with the opportunity to refocus on the European project.

La intención general de este artículo es formular una breve revisión de la relación entre la Unión Europea y el Reino Unido, bajo el pretexto de explicar y determinar qué es la “integración diferenciada” en la Unión europea. Al esforzarse por contextualizar la inminente salida del Reino Unido y las consecuencias posteriores para la Unión Europea, este artículo recuerda que el desarrollo de la diferenciación en la Unión Europea es paradójico para una organización internacional que ha desarrollado el “acervo comunitario”, la legislación obligatoria para cada nuevo miembro. Desde esta perspectiva, este artículo retoma el aspecto legal de esta diferenciación y trata de reflexionar sobre si el Reino Unido, aún al margen de la Unión Europea, ha sido un factor de diferenciación en sí mismo y, además, hasta qué punto su salida podría proporcionar a los restantes estados miembros, con la oportunidad de volver a centrarse en el proyecto europeo.

* Manon Thouvenot, candidate au doctorat en droit international et transnational de la Faculté de droit de l'Université Laval (Québec, Canada), en cotutelle avec l'Université de Bordeaux (France), chargée de cours en droit européen des droits de la personne à l'Université Laval.

Le thème sélectionné par le Professeur Olivier Delas pour cette sixième édition de l'École d'automne : L'Union européenne : enjeux et défis contemporains¹, ambitionnait d'étudier et discuter de ce que le Président de la Commission européenne qualifie d'« Europe en polycrise² ». Dans la droite ligne du colloque de mars 2017 tenant à la célébration du soixantième anniversaire des *Traités de Rome*³, et donc du jubilé des premiers actes de la future Union européenne⁴ (ci-après UE), l'heure était au bilan. L'École d'automne 2017 présentait ainsi évidemment une dimension prospective de ce que sera — ou devra être — l'UE, mais elle se voulait également rétrospective. En effet, pour saisir les enjeux de ces crises, il faut aussi en comprendre les origines, et l'histoire devient alors un allié essentiel. Réfléchir à l'avenir de l'UE c'est surtout considérer son passé. Souhaiter un avenir européen c'est se souvenir du projet, honorable, de paix qu'est l'UE, et mesurer le chemin parcouru depuis la Seconde Guerre mondiale⁵. Mais adhérer à la poursuite du projet européen c'est aussi embrasser soixante ans de jeux et stratégies politiques et économiques ayant conduit à des imbroglios juridiques inusités et dont la complexité mérite d'être soulignée.

Sous couvert de l'intitulé « Dans et hors de l'Union européenne : risque de morcellement ? », le *Brexit*⁶ était en réalité l'objet du premier panel. S'inscrivant dans cette analyse à la fois rétrospective et prospective que souhaitait l'École d'automne, l'intervention sur « l'Europe diversifiée », dont l'essentiel est retracé dans le présent article, avait alors un objectif triple. Il était à la fois nécessaire d'expliquer en quoi la différenciation dans l'UE est un enjeu de l'intégration puisqu'il s'agit d'un concept

¹ Détails de l'événement disponibles en ligne : site de la Faculté de droit de l'Université Laval <www.fd.ulaval.ca/evenements/ecole-dautomne-2017-sur-lunion-europeenne-enjeux-defis-contemporains>.

² Jean Claude Juncker, Président de la Commission européenne, « Discours d'ouverture de la session plénière », Conclusions du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2015, Parlement européen, 19 janvier 2016 [non publié], en ligne : Base de données des communiqués de presse de la Commission européenne <europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-112_en.htm>.

³ « L'Union européenne – Soixante ans du Traité de Rome, *Tous les chemins mènent-ils encore à Bruxelles?* », Colloque international de la Chaire Jean Monnet en intégration européenne, Université Laval, 27 et 28 avril 2017, [non publié], en ligne : Site Chaire Jean Monnet en intégration européenne de l'Université Laval, <www.chairejeanmonnet.ulaval.ca/soixante-ans-du-traite-de-rome-tous-les-chemins-menent-ils-encore-bruxelles>.

⁴ Signés le 25 mars 1957, les deux *Traités de Rome* vont créer chacun une communauté européenne. La *Communauté économique européenne (CEE)* et la *Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA)*, qui rejoignent ainsi la *Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)* crée le 18 avril 1951 lors de la signature du *Traité de Paris* l'instituant. Pour plus d'informations, consulter : Union européenne, *Les pères fondateurs de l'Union européenne*, en ligne : Union européenne <europa.eu/european-union/about-eu/history_fr>; Union européenne, *Traités européens*, en ligne : Union européenne <europa.eu/european-union/law/treaties_fr>. Pour les besoins de la rédaction, les communautés seront évoquées sous le nom d'Union européenne, quand bien même il serait question d'une époque à laquelle celle-ci n'existait pas encore.

⁵ Pour un continent qui n'avait jamais connu de période aussi longue sans guerre, il est notamment possible de se souvenir que l'Union européenne a reçu le prix Nobel de la paix en 2012 afin de notamment : « récompenser la lutte réussie de l'UE pour la paix, la réconciliation et pour la démocratie et les droits de l'homme [Notre traduction] », The Nobel Prize, *European Union (EU); facts*, European Union (EU), en ligne : The Nobel Prize, <www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/eu-facts.html>.

⁶ Le mot *Brexit* est un mot-valise anglais : *Britain* et *exit*.

qui est absent des traités fondateurs –voire même contraire à l'idée communautaire initiale, fondée sur un principe d'égalité et d'équité– et qui s'est façonné à l'intérieur de la construction européenne ou aux abords de celle-ci. Il était également important de revenir sur le fait que les revendications politiques de cette diversification se sont traduites juridiquement, ainsi que par quoi celles-ci se sont traduites. Il était enfin, et surtout, question de s'interroger sur le rôle qu'avait pu jouer le Royaume-Uni dans cette différenciation européenne grandissante. Cette intervention était le prétexte pour émettre l'idée que cette sortie du Royaume-Uni tant redoutée⁷, reportée⁸, annoncée⁹ et finalement, concrétisée¹⁰, bien qu'encore non réalisée¹¹, puisse — peut-être — être la

⁷ Les débats sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne remontent aux premières heures de son adhésion et surgissent de nouveau notamment en 1999 avec la phrase de Tony Blair : « On revient toujours au même dilemme. Etre ou ne pas être en Europe, telle est la question ». Voir *Le Monde*, AFP et Reuters, « Le débat sur l'appartenance à l'UE refait surface en Grande-Bretagne », *Le Monde* (25 octobre 2011), en ligne : <www.lemonde.fr/europe/article/2011/10/24/le-debat-sur-l-appartenance-a-l-ue-refait-surface-en-grande-bretagne_1593253_3214.html>. Voir Cécile Quéguiner, « Londres à l'UE : I love you, moi non plus », *Radio France* (2014), en ligne : <www.francetvinfo.fr/monde/europe/londres-a-l-ue-i-love-you-moi-non-plus_1642907.html>.

⁸ En 2011, une pétition publique concernant un appel à referendum sur la sortie du pays de l'Union européenne paraît. La pétition ayant obtenu plus de 100 000 signatures, la question est portée en débat devant le Parlement britannique et la Chambre des communes se prononce en octobre 2011 en refusant la possibilité d'un référendum sur l'appartenance à l'Union européenne, sous la pression de David Cameron, indiquant que ce n'est pas le bon moment. Pauline Schnapper, « Royaume-Uni dans l'Union Européenne : le début de la fin? », *La vie des idées* (7 février 2012), en ligne : <laviedesidees.fr/Le-Royaume-Uni-dans-l-Union-Europeenne-le-debut-de-la-fin.html>.

⁹ Le 23 janvier 2013, David Cameron, alors Premier Ministre du Royaume-Uni, annonce finalement qu'en cas de victoire de son parti conservateur lors des élections nationales du 7 mai 2015, il organisera un référendum afin de savoir si les citoyens britanniques souhaitent rester ou sortir de l'Union européenne. Le 23 juin 2016, le résultat du fameux référendum est connu. À 51,9% des voix, le Royaume-Uni décide de quitter l'Union européenne. *Le Monde*, AFP et Reuters, « Les résultats du référendum donnent le Brexit vainqueur », *Le Monde* (24 juin 2016) en ligne : <www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexite/article/2016/06/24/brexit-les-premieres-tendances-penchent-en-faveur-du-in_4956967_4872498.html>.

¹⁰ Le retrait d'un État membre de l'Union européenne est possible grâce au déclenchement de l'article 50 du Traité de l'Union européenne (TUE). Disposition introduite par le *Traité de Lisbonne* en 2007. La notification par le Royaume-Uni au Conseil européen au titre de l'article est en date du 29 mars 2017. Voir CE, *Notification par le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne* [2017], en ligne : Commission européenne <ec.europa.eu/info/news/notification-article-50-teu-united-kingdom-2017-mar-29_fr>.

¹¹ En effet, le déclenchement des pourparlers sur l'article 50 du TUE, phase liminaire dans laquelle nous sommes encore au 30 mai 2018, n'est que la première étape juridique de la sortie du Royaume-Uni. L'article 50 prévoit une procédure de retrait que l'État doit respecter, en organisant notamment la négociation de traités qui prévoient le détail des relations transitoires et futures entre les deux parties, afin d'éviter un vide juridique. Après s'être entendu sur les grands principes de ces traités, l'ouverture d'une nouvelle phase de négociations faisant suite au Conseil européen des 14 et 15 décembre 2017 a débuté. Le Royaume-Uni et l'Union européenne sont enfin parvenus le 19 mars 2018 à s'entendre sur un accord prévoyant une période de transition s'étendant du 29 mars 2019 au 31 décembre 2020 et doivent encore en régler les modalités. Voir European Commission, Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU , « Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community; highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK of 16-19 March 2018 » (2018) European Commission Document de travail TF (2018) 35 en ligne : Commission européenne <ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf>.

première pierre d'une nouvelle Europe ; réfléchir à l'impact qu'a pu ou que peut avoir le *Brexit* sur cette Europe « morcelée », mais en quête de réforme¹² permettant en effet de faire le lien avec les présentations suivantes, et dont l'objet était d'analyser le *Brexit* sous toutes les coutures. Une interrogation relative à la place du Royaume-Uni dans la construction européenne en tant que moteur d'intégration ou en tant qu'acteur de la désintégration européenne a probablement été l'objet réel des discussions qui ont animé la semaine de l'École d'automne relativement au *Brexit*, mais la réflexion ici menée n'envisage pas exactement d'y répondre. Pour autant, afin de préparer les discussions, il est apparu essentiel de s'intéresser à ce qui est entendu par l'expression « Europe diversifiée » et quelles en sont les origines (I), avant d'évoquer les différentes manifestations juridiques de cette hétérogénéité (II) pour finir par réfléchir aux liens potentiels du Royaume-Uni avec cette problématique (III).

I. Retour sur les origines de la diversification en Europe

L'idée de ce premier point est de rappeler que l'UE a été fondée par une coalition d'États rassemblés autour d'un projet commun dont l'unicité était la règle. Cependant, un assouplissement de ce principe s'est imposé face à la diversification de l'UE.

Qu'elle soit « à plusieurs vitesses », « à géométrie variable », « à la carte », « l'Europe » est très souvent décrite comme un objet d'étude complexe, qui aurait plusieurs facettes. Or, la différenciation –ou l'intégration différenciée– est en réalité le concept juridique qui fait écho à la « diversification » qui est elle, davantage un constat et les revendications politiques qui lui sont attachées. L'idée de différenciation est, en effet, avant tout née dans le langage politique et s'est façonnée à travers une pluralité de termes qui lui correspondent tout autant. Ce sont néanmoins tous des termes qui sont employés pour décrire l'existence d'une « méthode d'intégration différenciée » dans l'UE ou le résultat d'une « Europe diversifiée¹³ ». Toutes ces expressions sont le reflet d'un concept selon lequel les différents États qui composent l'UE ne sont plus contraints de tous avancer exactement au même rythme. Elles désignent, ou dénoncent, la faculté offerte aux États de sélectionner, comme dans un menu, les domaines spécifiques auxquels ils souhaitent participer¹⁴ en ne s'impliquant pas dans d'autres. Selon cette vision, l'UE conserve alors un nombre minimal d'objectifs communs, mais l'intégration de chaque pays a lieu à des niveaux différents, d'où sa géométrie variable, ou son rythme adapté à des vitesses multiples.

¹² Voir notamment CE, Commission européenne, *Livre Blanc sur l'avenir de l'Europe, Réflexions et scénarios pour l'EU-27 à l'horizon 2025*, doc. COM(2017) 2025 (2017) en ligne : Commission européenne

<ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre_blanc_sur_lavenir_de_leurope_fr.pdf>. Mais il est vrai que cette question a fait l'objet de nombreux commentaires dans les journaux, auprès des gouvernements ou encore de la doctrine.

¹³ Union européenne, *Europe à géométrie variable*, en ligne : EUR-Lex <eur-lex.europa.eu/summary/glossary/variable_geometry_europe.html>.

¹⁴ Union européenne, *Europe à la carte*, en ligne : EUR-Lex <eur-lex.europa.eu/summary/glossary/europe_a_la_carte.html>.

La différenciation est donc en réalité la conséquence de l'existence de facteurs de diversification entre les États membres de l'UE. Elle est en définitive la circonstance selon laquelle un ou plusieurs États membres, au sein de l'Union, sont régis par des règles différentes de celles qui s'appliquent à l'ensemble de ces États¹⁵. Elle est le résultat de la possibilité de différencier le régime juridique de l'UE applicable à certains États membres par rapport à d'autres sur certains sujets et à certaines conditions. La différenciation de l'UE est, entre autres, la combinaison de trois facteurs de diversification : un facteur territorial, un facteur matériel et un facteur structurel.

La diversification territoriale de l'UE est un véritable défi de l'intégration, car « l'Union implique une unité dans la diversité par une intégration juridique qui repose sur une uniformité d'application du droit de l'Union¹⁶ ». Toutefois, à cette recherche d'unité nécessaire, essence même de l'UE, a dû être conciliée une tout autre logique, celle de l'agrandissement du territoire européen. Or, ce défi pour l'UE que représente l'adhésion de nouveaux États membres s'explique par la diversité des États qu'il a fallu intégrer. Cette diversité est d'une part liée à la situation géographique de ces États et l'héritage socioculturel qu'elle implique¹⁷. Lorsqu'il s'est agi de s'étendre au « sud ¹⁸ » et à l'Est, cela a favorisé l'apparition de nouvelles problématiques et de préoccupations différentes selon les États¹⁹. D'autre part, au niveau du fonctionnement propre de l'Union, la taille de l'État nouvellement membre et de sa population ont des répercussions sur sa représentation institutionnelle dans l'UE, et cette prise en compte a toujours été une grande source de conflit²⁰. Ces facteurs de différenciation ont ainsi conduit à une grande hétérogénéité des États membres composant l'UE. Il n'y a donc plus une « communauté homogène, mais un ensemble d'entités politiques qui ont choisi de déterminer, ensemble, des politiques communes sur un espace sans frontières intérieures et de construire, progressivement, une unité à redéfinir à mesure²¹ ».

Si le terme d'Europe « diversifiée » s'explique ainsi dans un premier temps par l'extension territoriale de l'UE il convient d'adjoindre au facteur de l'élargissement géographique celui des élargissements sectoriels que les communautés européennes ont connus. Les communautés européennes, puis l'UE, sont en effet le résultat d'une « construction européenne ». Cette notion de « construction européenne » présentant une idée de progression. Cette progression est

¹⁵ Francesco Martucci, *Droit de l'Union européenne*, 1^{ère} éd, Dalloz, 2017, p. 117.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Est entendu par héritage socio-culturel : la culture politique et le mode de fonctionnement de la société. Les modèles économiques adoptés par chaque État, le système politique et les modes de gouvernement, la conception du modèle social et notamment la répartition des services entre le secteur public et le secteur privé.

¹⁸ Voir *J-cl D Intl*, « Union européenne – Histoire de la construction européenne », fasc 161-1, par Gérard Soulier et Olivier Descamps au n° 35.

¹⁹ En effet, l'intégration des États issus de l'éclatement de l'ancienne URSS étaient culturellement, économiquement, socialement très éloigné des États de l'Europe occidentale.

²⁰ Certains États ont en effet vu une menace dans la taille de certains nouveaux États et ses conséquences sur leurs représentations dans les institutions de l'UE.

²¹ *J-cl D Intl*, *supra* note 17 au n° 880.

notamment caractérisée par l'élargissement des compétences de l'UE. En effet, si le projet européen est un projet politique, la réalisation européenne s'est faite, quant à elle, par des rapprochements économiques²². Ce fédéralisme sectoriel, visant initialement la réconciliation franco-allemande et la mise en place de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) s'est petit à petit étendu à d'autres secteurs comme l'économie et la création du marché intérieur, ces derniers appelant à leur tour l'intégration de nouvelles compétences aux communautés européennes. Or, l'attribution progressive de nouvelles compétences aux communautés européennes est un facteur de diversification du projet européen. Si cette diversification du projet européen est pensée par les pères fondateurs de l'UE dès l'origine de la construction européenne, elle traduit pourtant une profonde dualité du projet européen. Et c'est en définitive cette dualité qui est au cœur de la fracture actuelle de l'UE, l'ambiguïté entre la volonté d'une Union politique versus celle d'une Union qui ne serait qu'économique. La volonté de faire une « Grande Europe », et donc d'attirer le plus grand nombre d'États, a souvent commandé de mettre en avant les avantages économiques du projet de l'UE en minimisant les engagements politiques, pourtant destinés à accompagner les premiers²³.

Le troisième facteur à l'origine de la différenciation est un facteur structurel qui a trait à la duplicité de l'UE en tant qu'organisation internationale. L'UE échappe à l'idéal-type de l'État ou de l'organisation internationale. Elle est de nature mixte, mêlant, de manière inédite, les techniques du fédéralisme et de la coopération intergouvernementale dans de nombreux secteurs relevant tant de politiques nationales ordinaires que de prérogatives régaliennes. Concernant ces dernières, l'autonomie des États membres est alors préservée au sein de l'UE par la règle de l'unanimité,²⁴ mais les États membres s'expriment tout de même dans le cadre d'institutions communes, ce qui relativise cette indépendance, par le droit et par le fait. L'UE est donc une construction juridique hybride qui concilie souveraineté des États et abandon partiel de cette souveraineté au profit d'un projet commun. Cette conciliation est réalisée au sein d'une structure complexe composée d'institutions qui reflètent ces intérêts, intérêts qui peuvent souvent diverger : l'intérêt commun des États membres n'étant pas nécessairement la somme de tous les intérêts individuels de ceux-ci.

²² La « méthode des petits-pas » ou « méthode Monnet-Schuman » témoigne de la volonté de construire l'Europe par « le bas » grâce à la mise en place d'une gestion commune entre plusieurs pays européens dans des secteurs limités, stratégiques et de plus en plus nombreux, afin de créer une solidarité de fait entre ces pays. Direction de l'information légale et administrative de France, *Quelles sont les étapes de la construction de l'Union européenne*, (24 mars 2017), en ligne : Site de la Direction de l'information légale et administrative de France <<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/ue-citoyennete/construction-europeenne/comment-s-est-construite-union-europeenne.html>>.

²³ En effet, la volonté d'une intégration progressive et l'absorption de compétences par l'UE qui capte un certain nombre de compétences auprès des États faisaient partie du projet initial. Voir en ce sens les discours des « Pères fondateurs de l'Union européenne », *supra* note no 4.

²⁴ Voir CE, *Unanimité*, en ligne : EUR-Lex <eur-lex.europa.eu/summary/glossary/unanimity.html?locale=fr> qui précise de façon sommaire que « quelques politiques considérées comme sensibles demeurent soumises à l'unanimité : la fiscalité, la sécurité sociale ou la protection sociale, l'adhésion de nouveaux pays à l'UE, la politique étrangère et de défense commune et la coopération policière opérationnelle entre les pays de l'UE ».

Il résulte de tout cela une réelle difficulté de concilier l'unité de l'UE avec ces facteurs identifiés de diversification. Toutefois, une précision mérite toutefois ici d'être faite. Si, comme nous venons de le voir, la différenciation de l'UE est la conséquence de plusieurs facteurs, il n'en demeure pas moins que les Traités de Paris²⁵ et de Rome²⁶, qui ont créé les premières communautés, affichaient clairement une volonté égalitariste entre les États. Il est donc assez paradoxal de voir que cette égalité, qui était au cœur de la construction européenne, a par ailleurs été, dans une certaine mesure, la source d'une certaine différenciation.

Initialement, c'est l'acquis communautaire qui exprime cette égalité de traitement entre les États membres des communautés et la volonté que tous soient régis par les mêmes règles. Le respect de cet acquis « va servir de référence pour une congruence juridique nécessaire à l'intégration communautaire²⁷ » et ainsi empêcher que la substance des communautés ne se perde au fur et à mesure des adhésions. Bien que soient souvent mentionnés les élargissements à l'Europe « du Sud²⁸ » ou « de l'Est » en tant qu'éléments déclencheurs de la diversification européenne, il ne faut cependant pas oublier que l'acquis communautaire a été évoqué bien avant, dès la première adhésion, qui pourtant ne concernait alors que des pays d'Europe « du Nord²⁹ », et dont le fonctionnement est pourtant similaire à celui des États fondateurs. Or, il est bien évident que le besoin d'affirmer l'existence d'un acquis communautaire préalable à l'adhésion des « pays du Nord » de l'Europe n'est pas anodin et il est très révélateur de l'inquiétude de voir le projet européen délité dans des préoccupations nouvelles, propres à ces nouveaux États. Le fait que l'essentiel de cet acquis ne rassemble alors que des règles et principes relatifs au marché intérieur va rendre cette barrière contre la diversification paradoxalement très perméable à celle-ci, et ce d'autant que cet acquis « peut voir son contenu s'accroître, mais rien n'interdit qu'il soit restreint ultérieurement³⁰ ». Dès lors, si l'imprécision du contenu de l'acquis communautaire et l'adaptabilité de celui-ci en fonction de l'époque en ont fait une cloison peu étanche à la préservation de l'unité européenne, alors que la première vague d'adhésion était en question, il est clair qu'il a été difficile de le faire résister à

²⁵ *Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, signé le 18 avril 1951 à Paris, entré en vigueur le 23 juillet 1952.

²⁶ *Traité instituant la Communauté économique européenne et Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique*, tous deux signés le 25 mars 1957 à Rome, entrés en vigueur le 14 janvier 1958.

²⁷ Olivier Audeoud, « L'acquis communautaire, du mythe à la pratique » (2002) 33:3 *Revue d'études comparatives Est-Ouest* 67 à la p 70.

²⁸ L'adhésion en 1981 pour la Grèce ou en 1986 pour l'Espagne et le Portugal. Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe de l'Université du Luxembourg, *Le troisième élargissement : l'Espagne et le Portugal*, (1945-2014), en ligne : Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe <www.cvce.eu/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/d4c04734-67dc-4e67-8168-1f996b10672f>.

²⁹ *Actes relatifs à l'adhésion aux Communautés européennes du Royaume de Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, 22 janvier 1972, JO L 73/15 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1973). « Dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris par les institutions des Communautés lient les nouveaux États membres et sont applicables dans ces États dans les conditions prévues par ces traités et par le présent acte ».

³⁰ Olivier Audeoud, *supra* note no 27 à la p 70.

l'impact de l'élargissement de 15 à 25 États membres en 2004, celui-ci ayant été par ailleurs colossal pour la structure et le fonctionnement de l'UE. Nombre des travaux de ses organes, notamment de la Commission européenne, effectués en amont de cette adhésion, ont d'ailleurs eu comme finalité la simplification de l'environnement juridique européen et surtout la lisibilité de l'acquis communautaire³¹. Cette simplification de l'acquis communautaire, l'entrée de nouveaux États, la multiplication des compétences communautaires et la réalité politique tenant à l'impossibilité d'avancer exactement ensemble, tous au même rythme, a contribué à la naissance de la différenciation dans l'UE.

II. La naissance de l'intégration différenciée : des exceptions au projet unitaire de l'UE

Les élargissements géographiques et sectoriels qui viennent d'être abordés ont généré, entre les États membres, des divergences d'intérêts et des prises de positions différentes à propos de certaines questions et dans certains domaines. Les jeux de pouvoirs se mettant alors en place, il a été question de blocages de la part de certains États, empêchant ainsi la réalisation de certains objectifs de l'UE au fur et à mesure de la construction européenne. La volonté d'approfondissement de quelques-uns a alors justifié que la différenciation soit considérée comme un moyen d'approfondir l'intégration sans se heurter à l'opposition d'autres États membres. La genèse de la différenciation apparaît en 1973 dès le premier élargissement, avec l'entrée de l'Irlande, du Danemark, et surtout du Royaume-Uni dans l'UE. En effet, l'année suivante, le chancelier allemand Willy Brandt est le premier à évoquer une « politique d'intégration à niveaux » dans un discours prononcé devant le mouvement européen. En 1975, le Rapport Tindemans indique que :

les États qui sont en mesure de progresser doivent aller de l'avant – les États qui ont des motifs que le Conseil reconnaît valables de ne pas progresser ne le font pas, tout en recevant des autres États l'aide et l'assistance qu'il est possible des autres États l'aide et l'assistance qu'il est possible de leur donner afin qu'ils soient en mesure de rejoindre les autres — et en participant au sein des institutions communes à l'évaluation des résultats obtenus dans le domaine considéré³².

Léo Tindemans, premier ministre du Royaume de Belgique, précise toutefois qu'il « ne s'agit pas ici d'une Europe à la carte : l'accord de tous sur le but à atteindre en commun lie chacun, ce n'est que l'exécution qui est échelonnée dans le

³¹ Voir notamment CE, *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la codification de l'acquis communautaire du 21 novembre 2001*, Bruxelles, 2001 COM (2001) 645/final; CE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 16 mars 2005 : « Améliorer la réglementation en matière de croissance et d'emploi dans l'Union européenne »*, Bruxelles, COM (2005) 97.

³² Leo Tindemans, « L'Union européenne », *Rapport rendu au Conseil européen*, Bulletin des Communautés européennes, supplément 1/76, 29 décembre 1975 à la p 21, en ligne : [bulletin.descommunautés.europeennes <club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2017/02/rapporttindemans-1975.pdf>](http://bulletin.descommunautés.europeennes.club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2017/02/rapporttindemans-1975.pdf).

temps ». Dès lors, si l'idée d'une différenciation n'est possible que temporairement, elle est néanmoins clairement présente dans les discours politiques et il appert alors nécessaire de lui donner corps dans les textes juridiques européens. Instauré par le *Traité d'Amsterdam de 1997*³³, le mécanisme de coopération renforcée permet aux États membres qui le souhaitent d'aller plus loin dans l'intégration européenne, sans que d'autres États membres ne puissent les freiner ou ne soient tenus de les suivre. Ce n'est rien d'autre qu'un moyen juridique prévu par le droit de l'UE permettant de surmonter certaines des difficultés rencontrées par les États à s'entendre sur l'orientation à donner dans la poursuite de l'intégration. Les clauses de non-participation (*opt out*), quant à elles, sont le fait de dispositions incluses directement dans les traités communautaires. Elles prévoient que certaines de leurs dispositions ne s'appliquent pas à tous les États membres, ou s'appliquent, sous réserve de remplir un certain nombre de critères posés par elles. Tant la coopération renforcée que les clauses de non-participation sont les moyens juridiques de réaliser la différenciation.

Chronologiquement, la première manifestation de la différenciation juridique européenne fait son apparition dans les traités d'adhésion des nouveaux États membres. En effet, à l'origine, tous les traités d'adhésion comportent dans leur première partie un article 2 qui rappelle expressément le principe de respect de l'acquis communautaire et l'obligation de l'observer³⁴. Pourtant, lorsqu'un État membre ne présente pas l'aptitude requise pour participer à une action ou une politique de l'Union, des mesures dérogatoires pendant des périodes dites « transitoires » sont négociées pour chaque État dans chacun desdits traités dans des domaines limitativement énumérés. Il s'agit de clauses dérogatoires prévues à l'égard des nouveaux membres afin de les accompagner en aménageant le rapport entre ces derniers et les anciens États membres. Les règles applicables au nouvel État sont alors déterminées de façon bilatérale. Ce sont là les premières traces d'une idée de la différenciation européenne, sans qu'elle ne soit pour autant expressément nommée. Il faudra attendre 1985, à la veille de la signature des *Accords Schengen*³⁵, pour que l'expression « méthode de la différenciation » apparaisse dans les travaux du Comité Dooge de 1984³⁶. Toutefois, de la même manière que pour les clauses transitoires dans les traités d'adhésion, la différenciation doit être limitée dans le

³³ *Traité d'Amsterdam, modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, 2 octobre 1997, JO C 340 du 10.11.1997, p. 1-144, (entré en vigueur : 1^{er} mai 1999).

³⁴ *Traité sur l'Union européenne*, 7 février 1992, JO C 326/01 (entrée en vigueur : 1^{er} novembre 1993) [TUE], art 2; *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, 25 mars 1957, JO C 326/01 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1958) [TFUE], art 2.

³⁵ *Accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la France*, 14 juin 1985, JO L 239 (entrée en vigueur : 15 juin 1985) [Schengen]. En découlera, une *Convention d'application de l'Accord Schengen*, cette fois-ci dans le cadre communautaire. *Convention d'application de l'Accord Schengen*, 19 juin 1990 JO L 239 (entrée en vigueur : 26 mars 1995) [Acquis de Schengen] aux pp 0019-0062.

³⁶ Conseil de l'Europe, Comité ad hoc pour les questions institutionnelles, *Rapport intérimaire adressé au Conseil européen de* (1985) à la p 17, en ligne : Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe <www.cvce.eu/content/publication/2001/11/28/ab83868c-676d-483c-b221-6df7b63b31a2/publishable_fr.pdf>.

temps et reste relativement encadrée³⁷. Les cas envisagés de différenciation se sont ensuite multipliés et ils se démarquent alors de ces premières hypothèses, notamment parce qu'ils ne sont pas limités dans le temps et qu'ils comportent des conséquences institutionnelles. C'est le cas des clauses de non-participation et du mécanisme de coopération renforcée. Par la création de ces nouvelles méthodes, qui peuvent être permanentes et qui touchent au fonctionnement de l'UE, une nouvelle étape de la « désintégration européenne » est en quelque sorte franchie.

La deuxième manifestation juridique de la différenciation est le mécanisme de coopération renforcée. Il ne s'est pas agi ici de faire un exposé détaillé, ni même un cours sur les coopérations renforcées, mais simplement de présenter ce mécanisme à un public de non-initiés, au moins pour s'assurer que tous aient connaissance de son existence et de l'évolution de son encadrement. Le *Traité d'Amsterdam*³⁸ mentionne deux types de coopération renforcée : les coopérations générales qui sont autorisées par les institutions sur la base d'une clause d'habilitation ne déterminant pas à l'avance leur domaine d'application et qui peuvent concerner toute matière relevant de la compétence de l'UE, sauf celles expressément exclues ; et les coopérations spéciales qui sont spécifiques à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le domaine de la coopération « renforcée » est fixé à l'avance, dès lors qu'il s'agit de pallier le risque de blocage sur une question précise de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Si le terme de « coopération renforcée » et sa procédure ne sont consacrés que lors du *Traité d'Amsterdam*, la manifestation de l'intégration différenciée qu'ils représentent n'est cependant pas nouvelle. En effet, *Schengen* et l'*Union économique et monétaire (UEM)* sont antérieurs audit traité et en ont inspiré la lettre.

La création de *Schengen* relève de règles de droit international public. Il s'agit d'un accord interétatique pris par des États³⁹, qui étaient en l'occurrence membres de l'UE, et qui a été intégré par la suite à l'acquis communautaire par le *Traité d'Amsterdam*⁴⁰. La réalisation de l'UEM quant à elle a suivi un cheminement assez différent. En effet, la stabilité monétaire des pays européens est initialement garantie par les *Accords de Bretton Woods* de 1944⁴¹ à travers le système monétaire international et n'apparaissait qu'en filigrane dans les dispositions du *Traité instituant la Communauté européenne économique* (ci-après *CEE*)⁴². Cependant, les événements de mai 1968 en France — et l'inflation qui lui a été subséquente —, ainsi que le premier choc pétrolier de 1971 et la réalisation du marché intérieur ont eu un effet d'entraînement sur la politique économique et monétaire. La concrétisation de l'UEM, de l'échec de sa première tentative en 1972, suivie par la création du « serpent monétaire », du « système monétaire européen » ou encore de l'unité monétaire

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Traité d'Amsterdam, modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, op cit.*, note no 33.

³⁹ *Accords de Schengen, op cit.*, note no 35.

⁴⁰ *Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, 1997, JO C 340 Document 11997D/PRO/02 à la p 0093.*

⁴¹ *Accord de Bretton Woods, signé le 19 juillet 1944 à Bretton-Woods aux États Unis.*

⁴² *Traité instituant la Communauté européenne économique ou Traité de Rome, op cit, note no 26.*

européenne, s'est faite avant tout de façon interétatique et à la limite du cadre communautaire⁴³. L'UEM créée en parallèle des traités, n'a véritablement été intégrée à ces derniers que lors de leur révision au moment des négociations du *Traité de Maastricht* en 1992⁴⁴. En effet de noter que, lors de la négociation du *Traité de Maastricht*, le Danemark et le Royaume-Uni ont obtenu le droit de ne pas participer à l'UEM, alors même que tous les autres États membres de l'Union ont eu l'obligation d'adopter la monnaie unique et c'est en cela qu'elle demeure, malgré tout, une manifestation de l'intégration différenciée. Bien que cette différenciation soit née en marge du cadre communautaire, il faut en tenir compte dans la révision des traités et c'est avec le *Traité d'Amsterdam* que le mécanisme de coopération renforcée est consacré. L'intégration différenciée n'est donc pas nouvelle en 1997, *Schengen* ou l'UEM étant des « coopérations renforcées avant l'heure », mais elle n'est solennellement possible dans le cadre communautaire qu'avec le *Traité d'Amsterdam*⁴⁵. Cette formalisation de la différenciation permet dès lors de souligner une hétérogénéité des États membres déjà présente en dehors des traités. Avec le *Traité d'Amsterdam*, la différenciation n'a plus besoin de naître en dehors du cadre communautaire, elle peut apparaître en son sein et être contrôlée.

La communautarisation de la différenciation déjà créée d'une part, et la possibilité d'en constituer de nouvelles d'autre part, permet de faire relever la pratique de la différenciation du domaine communautaire. Le parti pris par le *Traité d'Amsterdam* est donc fort, et cela à deux égards. La différenciation est désormais prévue par les traités et encadrée par ces derniers, et cet encadrement se révèle indispensable pour rester à un niveau acceptable de différenciation. Il faut concilier la volonté d'approfondir l'intégration avec un degré tolérable de différenciation dans l'ensemble l'Union, et surtout éviter une fragmentation de cette dernière. Le système des coopérations renforcées sera par la suite réformé par le *Traité de Nice*, puis par le *Traité de Lisbonne*⁴⁶ aux articles 329 et suivants du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*⁴⁷. (TFUE). La procédure de recours aux coopérations renforcées nécessite en amont une demande formulée par les États concernés dont le nombre minimal doit être de neuf États membres⁴⁸ et pour laquelle une autorisation de la part

⁴³ Les initiatives permettant la mise en place progressive de l'UEM provenaient du Conseil des ministres, des banques centrales des États membres, du Conseil Européen, et d'accords entre eux, mais ne suivaient aucunes procédures prévues par les traités.

⁴⁴ Voir ici, le *Traité de Maastricht sur l'Union européenne*, signé le 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, JO C 191 du 29.7.1992, p. 1-112, bien que l'UEM ait déjà été évoquée lors de l'*Acte unique européen* de 1986. Voir *J-cl Eur*, « Union monétaire », fasc. 1035, par Francesco Martucci aux n° 1-12.

⁴⁵ Le *Traité d'Amsterdam* insère en effet un nouveau Titre VI A intitulé « Dispositions sur la coopération renforcée ». *Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes*, 2 octobre 1997, (entrée en vigueur : 1^{er} mai 1999) [*Traité d'Amsterdam*], JO, 97/C 340/01, art K.15.

⁴⁶ *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, JO C 306 du 17.12.2007.

⁴⁷ Version consolidée du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, JO C 326 du 26.10.2012, p. 47-390.

⁴⁸ Initialement composé de la majorité des États dans une Europe à 15, le seuil fut fixé à 8 par le *Traité de Nice*, avant d'être porté à 9 par le *Traité de Lisbonne*, soit un tiers des États membres dans une

des institutions est nécessaire. Outre le fait que, les coopérations renforcées ne peuvent être utilisées dans des domaines qui ne relèvent qu'exclusivement de la compétence de l'UE⁴⁹, une obligation d'ouverture demeure et chaque État membre qui souhaite rejoindre la coopération renforcée doit pouvoir le faire. À ce jour, il est possible de dénombrer quelques coopérations renforcées. Schengen et l'UEM s'étant construite au pourtour de l'UE et en dehors du mécanisme des coopérations renforcées, elles ne peuvent être considérées comme telles. Aussi, la première véritablement mise en place sera celle dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps⁵⁰, elle sera suivie de la coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire⁵¹. D'autres sont à venir en matière de taxation sur les transactions financières⁵² et à propos de la création d'un parquet européen⁵³. Il convient de noter que ni les dispositions transitoires des traités d'adhésion, ni le développement des coopérations renforcées n'ont provoqué le morcellement de l'Union qui était craint, même si l'idée initiale du projet européen, qui se voulait d'avancer tous d'un même pas, a été bousculée par ces dernières.

Enfin, la troisième manifestation juridique de la différenciation à noter est celle des clauses de « non-participation ». Ces dernières permettent aux États, s'ils souhaitent ne pas se joindre aux autres dans un domaine particulier de la politique de l'UE, de ne pas y participer. Elles permettent d'éviter les impasses politiques sans pour autant avoir recours aux coopérations renforcées. Ces clauses, dont le détail sera davantage analysé en troisième partie, ont fait leur apparition notamment sous l'impulsion du Royaume-Uni, qui en est l'utilisateur majeur, et elles ont, quant à elle, fait beaucoup de tort à l'avancée du projet politique européen. Il n'est avec elles plus question d'avancer plus loin, ou de rester temporairement en dehors de certains avancements européens. Elles sont la possibilité pour un État de ne jamais faire partie de l'intégration européenne relativement à des avancées pourtant majeures du projet.

Europe à 28. *Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes*, 26 février 2001, (entrée en vigueur : 1^{er} février 2003) [*Traité de Nice*], art 280; *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, 17 décembre 2007, JO C 306/01 (entrée en vigueur : 1^{er} décembre 2009) [*Traité de Lisbonne*], art 280.

⁴⁹ En effet, plusieurs conditions tendent à limiter les domaines dans lesquels un recours aux coopérations renforcées peut être envisagé. Ainsi, le respect du principe de spécialité, l'interdiction d'utilisation dans les domaines de compétence exclusive de l'Union européenne et l'interdiction des coopérations renforcées en matière de marché intérieur et de cohésion sont les garde-fous d'une utilisation négative des coopérations renforcées. *Traité sur l'Union européenne (TUE)*, *supra* note no 34, art 20; *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, (TFUE)*, *supra* note 34, art 32.

⁵⁰ Conseil de l'Union européenne, déc. 2010/405/UE, 12 juill. 2010, *autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la loi applicable au divorce et à la séparation de corps* : JOUE n° L 189, 22 juill. 2010, p. 12.

⁵¹ Conseil de l'Union européenne, déc. 2011/167/UE, 10 mars 2011 *autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la création d'une protection par brevet unitaire* : JOUE n° 76, 22 mars 2011, p. 53

⁵² Conseil de l'Union européenne, décision 2013/52/UE du 22 janvier 2013, *autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières*, JO L 22, p. 11.

⁵³ Parlement européen, résolution du 12 mars 2014 sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM(2013)0534 — 2013/0255(APP), JOUE C 378 du 9.11.2017, p. 151–164.

Comme cela a été évoqué précédemment, les modifications territoriales de l'UE — qui jusqu'alors n'étaient que des agrandissements — ont toujours été l'occasion de s'interroger sur la pertinence d'éventuelles réformes de l'Union européenne. Évidemment, la question s'est à chaque fois posée à propos du fonctionnement de l'UE relativement aux incidences institutionnelles, budgétaires, juridiques, conséquentes à une modification des États membres qui la composent. Mais elles sont aussi souvent l'opportunité de s'interroger sur l'avenir de l'UE et de ce qu'il peut être souhaitable pour le projet européen. La crise du *Brexit* ne fait pas exception à cette mécanique. Comme il s'agit d'une modification du territoire de l'Union — bien que pour une fois il soit question d'une diminution du territoire —, la sortie du Royaume-Uni est un prétexte pour faire un bilan et s'enquérir de la nécessité de réformer l'UE. Aussi, dans ce troisième point, seront étudiées les réflexions qui entourent aujourd'hui la sortie du Royaume-Uni relativement à l'avenir du projet européen, tout particulièrement en considérant l'incidence que cet État a eu sur la construction européenne et la diversification de l'UE.

III. Le Royaume-Uni : catalyseur de la différenciation de l'Union européenne ?

Le Royaume-Uni a fait l'objet d'une récurrente auto-mise à l'écart lors des avancées du projet européen, usant, peut-être parfois trop, des possibilités mises en place par les traités afin d'éviter les blocages de la part de certains États. S'il est bien évident qu'avancer à six, douze ou quinze est moins ardu qu'à 28, la question se pose de savoir si le passage à 27 ne sera pas l'occasion d'une mise au pas de la différenciation européenne.

Il semblerait que la dualité de l'UE ait attiré deux types d'États à devenir membres. Ceux qui voient dans le projet européen une opportunité de développement économique, d'une part, et d'autre part, ceux qui y voient cette même opportunité économique, mais qui demeurent en pratique très attachés au projet politique de l'UE et qui seraient prêts à faire des concessions sur l'économie au profit de l'aspect politique du projet. Or, l'UE, bien qu'étant une organisation internationale d'intégration, n'en reste pas moins, par trop de fois peut-être, perméable à l'influence des gouvernements des États membres qui la composent. Ainsi, le Royaume-Uni semble avoir toujours fait partie de ceux qui aspirent à une union économique au détriment d'une union politique, et s'il a été tout d'abord exclu du projet européen, son inclusion — ou intégration — ultérieure s'est faite très difficilement.

Pourquoi le Royaume-Uni est-il une île au sein du projet politique européen ? Un rappel contextuel paraît nécessaire ici. En effet, ce projet politique européen est avant tout un projet de paix. La réponse à un besoin profond de rétablir l'ordre, la sécurité et l'union sur un continent qui n'a jamais connu que des guerres, dont trois franco-allemandes rien que dans les 80 années qui précèdent la signature du *Traité de*

Paris qui crée la première communauté⁵⁴. Le conflit de la Deuxième Guerre mondiale, dont la violence est multiforme, montrera certes un traumatisme au niveau mondial, mais dont les séquelles demeurent tangibles sur le territoire européen. Cependant, alors que tous ont grandement subi le conflit, le Royaume-Uni est celui des pays européens qui a résisté aux attaques. Si le Royaume-Uni doit lui aussi se reconstruire à la fin du conflit, il a avant tout besoin d'une croissance économique forte pour se rebâtir. Sa condition géographique le place toutefois dans un sentiment différent des États continentaux et l'adhésion à un projet politique dans lequel l'idée européenne est au centre ne s'impose pas à lui.

Par ailleurs, si ces États européens décident que leur avenir est au sein de cette Europe qu'il faut rebâtir, le Royaume-Uni a en revanche un passé colonial prégnant et voit dans les États-Unis, et plus généralement dans les États du *Commonwealth*, de réels partenaires stratégiques⁵⁵. La proximité géographique est moins évidente, mais l'idée britannique reste bien résumée par cette phrase de Winston Churchill au Général de Gaulle en 1944 par laquelle il précise que « [c]haque fois qu'il nous faudra choisir entre l'Europe et le grand large, nous choisirons toujours le grand large⁵⁶. » Se plaçant à la « croisée de trois mondes : l'Atlantique, le *Commonwealth* et l'Europe⁵⁷ », le Royaume-Uni annonce son indépendance face à une éventuelle union des États européens. Alors que le *Traité de Paris* ne sera signé qu'en 1951 et ceux de Rome qu'en 1957, le Royaume-Uni préférera même tenter de faire une UE à sa façon avec l'*Association européenne de libre-échange* en 1960 avec quatre pays nordiques plutôt que de s'intéresser au projet européen naissant plus au sud. Mais l'échec de cette association et la mauvaise situation économique du Royaume-Uni ne vont pas mettre longtemps à ce que ce dernier reconsidère sa position au regard des perspectives économiques développées par les Communautés européennes naissantes, et notamment par la *CEE*.

L'exception britannique au sein de l'UE aura donc un début, une suite et une fin. L'État formulera deux demandes d'entrée dans la communauté : une première en 1961, puis une seconde en 1967. Elles se solderont toutes deux par deux vétos du général de Gaulle. Très américanosceptique, il voyait dans l'adhésion du Royaume-Uni le « cheval de Troie » des États-Unis⁵⁸. Après le départ du président français en 1969⁵⁹, le Royaume-Uni adhèrera finalement à la Communauté en 1973. La

⁵⁴ *Traité de Paris, op. cit.*, note no 4.

⁵⁵ Voir notamment *J-cl D Intl, supra* note no18.

⁵⁶ Premier ministre Winston Churchill, « Discours sur les États-Unis d'Europe » présenté à l'Université de Zurich, 1946, en ligne : www.touteleurope.eu/fileadmin/_TLEv3/Royaume-Uni/histoire_RU-UE/index.html.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Jean Matouk, « La Grande Bretagne et l'Europe : vers quel « grand large »? », *Le Nouvel Observateur* (22 décembre 2011), en ligne : www.nouvelobs.com/rue89/rue89-chez-jean-matouk/20111222_RUE4147/la-grande-bretagne-et-l-europe-vers-quel-grand-large.html.

⁵⁹ Mettant la participation française à la *CEE* dans la balance et n'hésitant pas à bloquer le processus de la construction européenne, l'opposition du général de Gaulle ne pourra être contournée jusqu'à son départ du pouvoir, en 1969. Voir *Toute l'Europe.eu, 1946-2016 : 70 ans d'histoire des relations UE-Royaume-Uni en 10 dates*, en ligne : www.touteleurope.eu/actualite/1946-2016-70-ans-d-histoire-des-relations-ue-royaume-uni-en-10-dates.html.

question du fameux « rabais britannique⁶⁰ » sur le budget européen se pose pourtant dès l'année suivante et son engouement national sera l'objet d'un enjeu électoral pour le Labour Party, parti déjà très divisé sur l'appartenance européenne du Royaume-Uni. Le gouvernement britannique, peu importe son orientation politique, commence donc à revendiquer des aménagements au niveau européen dès l'année suivante et ces revendications sont, sans surprise, de nature économique, à l'effigie de la vision que le Royaume-Uni entend prêter à l'UE. La phrase « *I want my money back* » prononcée par Margareth Thatcher le 30 novembre 1979 sera le symbole de cette protestation en faveur d'une exception britannique au sein de l'UE. Le souhait de voir baisser la contribution du Royaume-Uni en comparaison à ses voisins de taille similaire sera exaucé en 1984, face à l'inflexibilité du gouvernement n'ayant pas hésité à bloquer la progression de la construction européenne pour obtenir gain de cause. Le Royaume-Uni s'est, par ailleurs, toujours opposé à ce que soient nommés à la tête de la Commission des présidents profondément européenistes⁶¹. Or, la Commission joue un rôle essentiel dans la préparation puis dans l'exécution de la politique européenne, et elle est de loin l'organe le plus intégré de l'UE, chaque commissaire étant chargé d'une politique spécifique, en toute indépendance de son État de nationalité⁶². Tout cela est sans compter qu'en 1985 et 1988, de nouvelles mises en marge de l'île britannique sont à noter en ce qu'elle ne souhaite ni participer à *Schengen*, ni à la monnaie unique, ou encore les incursions récurrentes du Royaume-Uni dans les tentatives de politiques sociales européennes. En somme, le Royaume-Uni a su repousser son acception à ce qui fait que l'UE est ce qu'elle est : libre circulation des personnes, monnaie unique, idée commune et ce, notamment grâce à la différenciation. Ce sont particulièrement les clauses de non-participation évoquées plus en amont qui ont permis, entre autres, au Royaume-Uni de rester dans une UE à la carte. Le cas le plus flagrant sera celui de l'*UEM* puisque la majorité des États membres de l'Union européenne ont adopté l'euro ou devront l'adopter. Or, à ce jour, sept pays de l'UE n'utilisent pas encore la monnaie unique, et seuls le Danemark et le Royaume-Uni n'y sont pas obligés par les traités. Cette option de non-participation britannique a été décidée lors des négociations relatives au *Traité de Maastricht* en 1992 et est prévue par le *Protocole no 15 sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* qui souligne que « le Royaume-Uni n'est pas tenu et n'a pas pris l'engagement de passer à la troisième phase de [l'*UEM*] sans décision distincte en ce sens de son gouvernement et de son parlement⁶³ ». La non-participation a été également utilisée pour rester en dehors de

⁶⁰ Toute l'Europe.eu, *Budget européen : qu'est-ce que le rabais britannique?*, en ligne : Toute l'Europe <www.touteleurope.eu/actualite/budget-europeen-qu-est-ce-que-le-rabais-britannique.html>.

⁶¹ Depuis l'entrée en vigueur du *Traité de Lisbonne*, l'article 17 du *TUE* dispose que le président de la Commission européenne est élu par le Parlement européen, sur proposition du Conseil européen qui désigne son candidat à la majorité qualifiée « en tenant compte du résultat aux élections au Parlement européen ». Si ce candidat n'est pas approuvé par le Parlement, le Conseil européen en propose un nouveau dans un délai d'un mois, et selon la même procédure. Parlement européen, *Le traité de Lisbonne*, en ligne : Parlement européen <www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/5/le-traite-de-lisbonne>.

⁶² CE, *Code de conduite des commissaires*, [2011] C (2011) 2904.

⁶³ *Protocole no 15 sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, annexe aux versions consolidées du traité sur l'Union européenne*, JO C 326/1 aux pp 284-286.

l'*Acquis de Schengen*⁶⁴, et plus généralement de toute la politique migratoire européenne⁶⁵, mais également par le Royaume-Uni et la Pologne concernant la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*⁶⁶. Le *Protocole 30 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni*⁶⁷ prévoit en effet a priori une sorte de non-application de la *Charte* à leurs endroits⁶⁸. Outre le fait que le Royaume-Uni ne fasse pas partie de Schengen ni de l'UEM, il convient de noter que celui-ci n'a pas non plus pris part aux coopérations renforcées qui ne présentent pas d'intérêt économique immédiat. Le Royaume-Uni a d'ailleurs introduit un recours en annulation contre la décision du Conseil, du 22 janvier 2013, autorisant une coopération renforcée dans le domaine de la taxe sur les transactions financières⁶⁹, tentant par là même d'y mettre un coup d'arrêt.

Sans préjudice du portrait de cette situation, le Royaume-Uni n'a pas été le seul à utiliser ces options de non-participation européenne. Le Danemark, la Pologne et l'Irlande ont eux aussi bénéficié d'un certain nombre d'exceptions ou d'exemptions de participation au projet européen⁷⁰. Il n'en demeure pas moins qu'au regard de l'historique de la construction européenne, l'entrée du Royaume-Uni dans l'Union a donné une nouvelle visibilité à la face économique du projet européen, au détriment de sa face politique. La politique nationale britannique a toujours été allergique à l'idée fédérale européenne et ne s'en est jamais cachée. Grand détracteur de l'intégration européenne quelle qu'en soit la manifestation, le Royaume-Uni a toujours entendu se « servir » dans ce que l'UE peut apporter, laissant de côté ce qui ne l'intéressait pas. Et si, une fois encore, le Royaume-Uni n'est pas le seul à avoir exigé un acclimatement au projet européen, c'est la recherche de visibilité de sa

⁶⁴ *Protocole no 19 de l'annexe B intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne* (1997), 2 octobre 1997, JO C326/1 aux pp 290-292.

⁶⁵ Voir notamment *Protocole no 20 sur l'application de certains aspects de l'article 26 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne au Royaume-Uni et à l'Irlande*, 7 juin 2016, JO C 202 12016E/PRO/20 aux pp 293-294; *Protocole no 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexe aux versions consolidées du traité sur l'Union européenne*, 9 mai 2018, JO C 115/295 aux pp 295-298.

⁶⁶ *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 18 décembre 2000, JO C 364/1 [*Charte*].

⁶⁷ *Protocole no 30 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la Pologne et au Royaume-Uni*, 9 mai 2008, JO 11512008E/PRO/30 aux pp 0313- 0314.

⁶⁸ La Cour de justice de l'Union européenne (CJEU) est venue se prononcer sur la portée de ce protocole en nuancant fortement la dérogation qu'il offrait au Royaume-Uni et à la Pologne. Dans une affaire, la Cour indique en effet que : « le protocole no 30 ne remet pas en question l'applicabilité de la charte au Royaume-Uni ou en Pologne, ce qui est conforté par les considérants dudit protocole... Dans ces conditions, l'article 1 § 1, du protocole (no 30) explicite l'article 51 de la *Charte*, relatif au champ d'application de cette dernière, et n'a pas pour objet d'exonérer la République de Pologne et le Royaume-Uni de l'obligation de respecter les dispositions de la charte, ni d'empêcher une juridiction de l'un de ces États membres de veiller au respect de ces dispositions ». CJUE, *N.S. c Secretary of State for Home Department*, C-411/10, [2011] ECR I-13991.

⁶⁹ CJUE, *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord/Conseil de l'Union européenne*, affaire C-209/13, 30 avril 2014, JOUE C 194/6 du 24 juin 2014, p. 6-6.

⁷⁰ Voir Commission européenne, *non-participation*, en ligne : EUR-Lex <eur-lex.europa.eu/summary/glossary/opting_out.html?locale=fr>.

revendication de la différence qui a marqué les esprits⁷¹. Le Royaume-Uni ne s'est, à chaque fois, pas seulement contenté d'exiger un régime particulier, ou une exclusion des politiques européennes, il a toujours tenu à afficher sa différence et à clamer publiquement son besoin de distinction desdites politiques européennes. Puisque la modification des frontières est, de façon rituelle, une occasion de repenser le projet européen et de réfléchir au « nouveau souffle à donner à l'Union européenne », la sortie du Royaume-Uni est donc, à de multiples égards, le prétexte de s'interroger sur l'avenir de l'Europe⁷².

Le Brexit : l'occasion de repenser l'Europe. La modification territoriale de l'UE que constituerait le retrait du Royaume-Uni est en effet devenue le symbole de cette recherche de réforme de l'Union. Ce choix s'est porté sur le *Brexit* non seulement parce que, à l'inverse des autres crises que vit l'UE comme la crise des migrants ou encore la crise économique, il est possible de dater la fin de celle-ci de façon plus ou moins assurée et, parce que la présence du Royaume-Uni dans l'UE a été, comme nous venons de le voir, un catalyseur de la différenciation européenne. Frondeur du projet européen, le départ engagé et imminent du Royaume-Uni fait donc se poser la question quant à savoir quelle Europe voulons-nous désormais ou quelle Europe devrions-nous vouloir? Un premier bilan de l'hétérogénéité et de la différenciation dans l'UE permet de voir qu'actuellement, il existe au sein de l'UE des pays neutres, des pays qui souhaitent une union politique et des pays qui souhaitent une union économique. Mais le *Brexit* a eu l'avantage de créer une prise de conscience auprès des États et des citoyens européens.

Les citoyens britanniques, les premiers, ont eu à assumer les conséquences de leur vote et à prendre la mesure de leur vote à un moment où beaucoup d'entre eux s'étaient finalement attachés — voire très attachés — à l'idée d'être européen. Là où il semblait être l'expression d'une nation souveraine et unie derrière ce projet de sortie, les suites du vote en faveur du *Brexit* du 23 juin 2016 se concrétisent chaque jour un peu plus et les Britanniques perçoivent ce que quitter l'Union signifie ou finalement, ne signifie pas. En effet, il convient de rappeler tout d'abord que beaucoup de ceux qui ont voté contre le maintien dans l'UE étaient en réalité de très larges bénéficiaires de subventions européennes⁷³, probablement sans même le savoir, et qu'après ce vote, la répartition des résultats et les réactions montrent que d'autres Britanniques se sentent ignorés par le reste de leur pays⁷⁴. Qui plus est, *a contrario* de

⁷¹ Pour autant, il n'est pas certain qu'elle ait été la plus nuisible. En effet, un autre catalyseur de la différenciation, et non des moindres, a été l'élargissement de l'UE, passant de 15 à 25 membres en un seul temps, ce qui l'a amenée au dilemme sur l'absorption du continent en entier (dont la limite reste à définir) au risque de s'y perdre.

⁷² Le 1er mars 2017, la Commission européenne a en effet présenté un *Livre Blanc sur l'avenir de l'Europe – Réflexions et scénarios pour l'EU-27 à l'horizon 2025*, *supra* note no 12.

⁷³ Voir *par ex* Geoffrey Brossard et Marion Roussey, « Les partisans du Brexit n'ont aucun plan B ! », *Arte* (24 juin 2016), en ligne : <info.arte.tv/fr/le-brexit-vu-par-les-britanniques>; AFP, « Brexit: l'UE, mal aimée des Cornouailles, malgré ses subventions », *La Croix* (21 juin 2016), en ligne : <www.la-croix.com/Monde/Brexit-UE-aimee-Cornouailles-malgre-subventions-2016-06-21-1300770287>.

⁷⁴ Les disparités entre les villes ou certaines régions dans les résultats du vote sont extrêmement importantes. À plus de 60%, certaines circonscriptions ont voté pour le « *remain* » là où d'autres ont voté pour le « *leave* ». Eric Albert, « Les Britanniques favorables au "Remain" pétionnent en ligne »,

ce qui avait été annoncé durant la campagne, les fameux « £350 million a week » ne seront pas directement injectés dans le système de santé publique anglais, et ceci bien que très largement dénoncé, semble encore inconcevable pour beaucoup de citoyens anglais⁷⁵. Le Royaume-Uni ne bénéficiera pas non plus d'un statut similaire à la Suisse ou la Norvège, et ne pourra pas obtenir le *Brexit* tant rêvé⁷⁶. En somme, de la démission de David Cameron⁷⁷ à la déroute qui a suivi au sein de son parti⁷⁸, en passant par la chute de la livre sterling prolongée et son impact sur l'économie britannique⁷⁹, ou encore face à la menace de sécession de certaines régions du pays, les Britanniques ont vu les masques de leurs politiques tomber. Des difficultés persistent puisque si parfois les Britanniques semblent quelque peu regretter l'issue de leur vote, le référendum reste l'expression la plus directe d'un peuple et de sa souveraineté. Un référendum ne peut ainsi, politiquement, pas être remis en question par un nouveau vote et le fait que celui sur le *Brexit* soit, à beaucoup d'égards, le produit d'une campagne biaisée menée dans un climat de peur avec une multiplication des attentats en Europe n'y change rien. Mais, sans se tromper, un peuple ne pourrait-il pas simplement changer d'avis ?

Le Monde (27 juin 2016), en ligne : <www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2016/06/27/les-britanniques-favorables-au-remain-petitionnent-en-ligne_4958827_4872498.html>. À une plus large échelle, cette fracture se retrouve aussi dans les nations du Royaume-Uni. À l'exception de Londres, l'Angleterre s'est principalement prononcée pour la sortie de l'Union européenne (53,4%), de même que le Pays de Galles (52,5%), au contraire de l'Écosse (62%) et l'Irlande du Nord (55,8%), qui ont voté pour le maintien. Jules Grandin, « "Brexit" : la carte des résultats par circonscription », *Le Monde* (24 juin 2016), en ligne : <www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/06/24/brexit-la-carte-des-resultats-par-circonscriptions_4957131_4355770.html>.

⁷⁵ Voir notamment Matt Chorley, « That sodding Brexit bus », *The Times* (24 mai 2018), en ligne : <www.thetimes.co.uk/article/that-sodding-brexit-bus-gczs0pjw8>.

⁷⁶ European Commission, Task Force, *supra* note no 12 ; la vision d'une partie de la presse, voir *Latribune.fr*, « Négociations sur le Brexit : une première mouture qui fâche (les Britanniques) », *Latribune.fr* (28 février 2018), en ligne : <www.latribune.fr/economie/union-europeenne/negociations-sur-le-brexit-ou-en-est-on-770222.html>.

⁷⁷ Cette démission était annoncée en cas de majorité pour le vote « *leave* » de l'Union européenne. En effet, bien que l'initiative du référendum ait été la sienne, comme une promesse de campagne, David Cameron avait tenté de désamorcer cela et avait « fait campagne » en faveur du « *remain* », même si cette dernière affirmation reste assez discutable en pratique. Maxime Vaudano, « "Brexit" : comment Camaron s'est laissé prendre à son propre piège », *Le Monde* (25 juin 2016), en ligne : <www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/06/24/brexit-comment-david-cameron-s-est-laisse-prendre-a-son-propre-piege_4957423_4355770.html>.

⁷⁸ On se souviendra notamment de la chute inattendue de Boris Johnson, alors favori pour reprendre les fonctions de M. Cameron. Voir par ex *Le Point.fr* et *AFP*, « Royaume-Uni : la succession de Cameron vire au drame shakespearien », *Le Point* (30 juin 2016), en ligne : <www.lepoint.fr/europe/apres-le-brexit-les-successeurs-de-david-cameron-se-positionnent-30-06-2016-2050705_2626.php>; Voir notamment Philippe Bernard, « Royaume-Uni : Theresa May succèdera à David Cameron dès mercredi », *Le Monde* (11 juillet 2016), en ligne : <www.lemonde.fr/international/article/2016/07/11/andrea-leadsom-renonce-a-etre-candidate-a-la-succession-de-david-cameron_4967708_3210.html>.

⁷⁹ Voir notamment N.A.-K., « La livre sterling empêtrée dans l'impasse politique du Brexit », *Les échos*, (13 juin 2017), en ligne : <www.lesechos.fr/13/06/2017/LesEchos/22464-129-ECH_la-livre-sterling-empetree-dans-l-impasse-politique-du-brexit.htm>; voir par ex Eric Albert, « Élections au Royaume-Uni : la livre chute, alors que l'économie du pays est déjà en ralentissement », *Le Monde* (7 juin 2017), en ligne : <www.lemonde.fr/europe/article/2017/06/07/brexit-le-ralentissement-de-l-economie-britannique-commence-a-se-faire-sentir_5139902_3214.html>.

À la question de savoir ce qu'est une bonne constitution, Solon demandait « pour quel peuple, à quelle époque ? » et c'est exactement la question qui se pose concernant les conséquences du *Brexit* sur la différenciation, ainsi que concernant l'avenir de cette différenciation dans la construction européenne. Les variations territoriales ne devraient pas être les seules circonstances susceptibles de renouveler le projet européen. Sans compter qu'elles sont trop souvent le moment où les anciennes discordes resurgissent et ne peuvent alors être le signe de renouveau, elles ne sont surtout pas porteuses d'un vrai projet de fond, qui se désintéresserait des querelles intraétatiques et interétatiques, qui est si essentiel à l'UE aujourd'hui. Que l'on s'interroge sur les besoins d'un projet politique constitutionnaliste, donc vers un modèle fédéral, ou sur un projet plus ambitieux encore d'une véritable supranationalité européenne qui redéfinirait des régions européennes, ou encore sur une Union dans l'Union, il apparaît aujourd'hui important de repenser la répartition des pouvoirs entre citoyens, États et UE.

Le *Brexit*, en ce qu'il est la victoire d'un repli sur soi, a révélé également les incertitudes subséquentes à ce type de vote, ce type de campagne et, a montré que les opinions n'étaient finalement pas aussi tranchées, la question pas aussi simple. Le symbole est ici très fort, mais il a aussi permis une prise de conscience en vertu de laquelle si la critique est facile à l'égard de l'UE, il n'est pas pour autant évident que nous souhaitons la voir disparaître. Il faut tirer les leçons du *Brexit* en se souvenant qu'un pays qui ne souhaite pas adhérer au projet européen ne pourra, à terme, y être contraint, et que le risque de la fragmentation est de voir un éclatement du continent européen dont les liens inter-États membres seraient à force trop distendus pour qu'une convergence puisse être un jour observée à nouveau. René Descartes prescrit, dans la deuxième partie de son ouvrage *Discours de la méthode* (1637), de diviser les difficultés en autant de sous-questions qui se posent, et ce afin de mieux les résoudre, et c'est en quelque sorte le précepte qui a été observé avec l'élaboration des différentes méthodes juridiques de différenciation qui ont pu être énoncées. Les coopérations renforcées ne sont en effet ni plus ni moins qu'une application de cette maxime de la division et elles ont porté leurs fruits. Il faudra ici se souvenir qu'il existait un véritable blocage de la part des États membres quant au traitement de la question migratoire par la CEE. Lui donner accès à ce domaine était vécu comme une perte de souveraineté que les États n'étaient pas prêts à accepter, mais cela n'a pourtant pas empêché la communautarisation de *Schengen*⁸⁰. Et finalement, plus qu'un dispositif concurrent à l'Europe des douze, *Schengen* a été « un laboratoire du Marché intérieur » et un « banc d'essai des solutions qui peuvent ensuite être

⁸⁰ Avec les difficultés actuelles qu'on lui connaît cependant et notamment le mal pour les États européens à répondre ensemble à la crise migratoire. Voir Olivier Delas, « L'Union européenne et la crise des migrants : Crise des migrants ou crise de la politique d'immigration de l'Union européenne? », dans Mylène Bidault et al. dir, *Réciprocité et universalisme. Sources et régimes du droit international des droits de l'Homme: Mélanges en l'honneur du professeur Emmanuel Decaux*, Paris, Pédone, 2017.

étendues⁸¹ » à l'acquis communautaire. En outre, souvent, les États ont estimé plus opportun de participer à l'adoption d'un acte plutôt que de rester à l'écart et de le voir être rédigé et approuvé par leur alter ego⁸². Il y a donc du positif et du négatif dans les différentes formes de différenciation que permet le droit européen. Les clauses d'adhésion sont nécessaires et peu dangereuses en ce qu'elles sont temporaires. Elles doivent continuer à être utilisées afin de permettre aux États désireux d'appartenir à l'UE de rejoindre les autres États membres qui en ont eu l'occasion avant eux. Les clauses de non-participation devraient être contournées et il serait surtout important de favoriser la communautarisation ultérieure des coopérations renforcées, afin que la différenciation initiale aboutisse en fin de compte à renforcer l'Union.

⁸¹ Yves Pascouau, *La politique migratoire de l'Union européenne - De Schengen à Lisbonne*, Paris, Fondation Varenne, 2011 aux pp 210-212.

⁸² *Ibid* aux pp 215-216.