

« BREXIT » : l'article 50 TUE ou « le mécanisme de l'inconnu »

Publiée le 02/09/2016

Par Pascal Loubet (Rédaction en niveau Master 1)

Pour citer :

LOUBET (P.), « BREXIT » : l'article 50 TUE ou « le mécanisme de l'inconnu », Sui Generis, 2016

Le 23 juin 2016, le peuple britannique s'est exprimé en faveur du « Brexit » à savoir la sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne. Ce choix inédit implique aujourd'hui l'activation de l'article 50 du Traité sur l'Union Européenne (ci-après TUE) qui organise les modalités de sortie d'un État membre.

Introduit par le Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, l'utilisation d'un tel mécanisme juridique relève de l'inédit. À ce jour, aucun État membre n'avait demandé à quitter l'Union ce qui provoque certaines hésitations diplomatiques et politiques quant à la négociation de cette sortie.

Au travers de ce sujet d'actualité, deux questions sous-jacentes se dévoilent : premièrement, l'article 50 TUE est-il vraiment un passage incontournable pour une sortie de l'Union Européenne ? Cette interrogation pose in fine la question de l'efficacité du mécanisme juridique développé très tardivement dans la construction européenne. Deuxièmement, quelle est la nature de l'engagement européen ? Il s'agit ici de qualifier juridiquement ce qu'est la participation à la construction européenne pour en arriver au domaine du connu.

L'article 50 TUE : un outil de l'inédit

La conception de la construction européenne s'incarne initialement dans une démarche de la progression continue. Cette ambition prend corps dans les politiques d'intégration visant à ne pas considérer les « retours en arrière » possibles. Le présent raisonnement est globalement admis par l'ensemble de la doctrine. Effectivement, jusqu'au Conseil européen de Laeken en 2001 appelant à une Constitution pour l'Union, l'augmentation de la portée fédérale de l'institution européenne était un objectif à peine voilé.

Le Traité de Lisbonne de 2009 s'impose comme une fracture sans précédent qui impose une clarté textuelle sur la possibilité pour un État membre de quitter l'Union Européenne. L'existence même de cet article relève d'un équilibre politique au sein de l'Union qui est radicalement différent de celui à l'origine de la construction européenne. Le document « La fulgurante montée de l'euroscpticisme » de l'ECFR (European Council on Foreign Relations) a le mérite de mettre en avant une nouvelle conception de l'Union qui n'est pas celle de l'intégration mais celle de la coopération.

Faute de volonté fédérative, l'Union Européenne est et reste une organisation intergouvernementale à la fois classique et particulière considérant ses structures qui représentent parfois un modèle unique dans le monde.

L'article 50 TUE impose in fine une nouvelle vision de l'Union fondée sur la coopération volontaire d'États membres souverains pouvant à tout moment quitter cette structure. Cet article s'impose également comme une réponse à l'argumentation allant dans le sens d'une disparition de la

souveraineté des États membres dans certains domaines régaliens. Si un État membre peut quitter l'Union Européenne et retrouver l'exercice de ses compétences c'est que lesdites compétences n'ont jamais été abandonnées.

Le résultat du référendum britannique initiant le début du « BREXIT » impose une activation de cet disposition juridique avec une méthode qui reste encore à faire ses preuves. La procédure initiant le retrait se présente comme classique avec une exigence de notification de l'intention du retrait auprès du Conseil européen. Toutefois, la suite de la procédure se présente comme plus curieuse en ce sens que des négociations soumises au cadre fixé à l'article 218§3 TFUE. À la lecture de l'article, la formulation se veut laconique : « La Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union. » Si l'article 50 TUE se tourne vers cette disposition pour régir les négociations quant à la sortie d'un État membre, il est inutile de préciser que cet article n'est normalement pas conçu pour cela et qu'il révèle présentement une application subsidiaire inédite. Effectivement, en observant le domaine matériel de cet article, il est aisé de se rendre compte de deux éléments.

D'abord, l'article 218 TFUE s'insère dans le Titre V relatif aux accords internationaux. Ensuite, l'article 218§1 TFUE précise que : « Sans préjudice des dispositions particulières de l'article 207, les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après. »

Ceci démontre la nécessité d'un constat objectif : l'article 50 TUE ne se présente que comme un élément qui n'avait pas vraiment lieu d'être considérant qu'il se rattache à une simple négociation internationale comme si un État membre sortant n'était déjà plus État membre.

À cette lecture, le BREXIT serait un non-événement juridique. Certes, il s'agit de la première activation de l'article 50 TUE mais est-il véritablement utile pour consacrer effectivement une sortie de l'Union et donc une simple remise en question d'un engagement international.

Du droit européen au droit international : le caractère superfétatoire de l'article 50

Une sortie de l'Union Européenne doit-elle impérativement passer par une activation de l'article 50 TUE ? Afin de répondre à cette interrogation, une observation historique s'impose. Un préalable est à poser : celui que le Royaume-Uni n'est pas la première entité à quitter l'Union. Sans entrer dans un raisonnement ancré dans l'exhaustivité, il est intéressant de se pencher sur le cas du Groenland. Dans l'objectif d'une brève présentation, le Groenland est un pays constitutif du Royaume de Danemark avec une indépendance quasiment acquise. En 1979, des négociations eurent lieu avec le Royaume de Danemark afin de définir les contours de cette autonomie qui va jusqu'aux relations internationales. Le 23 février 1982 s'est tenu un référendum sur le retrait du Groenland de la Communauté économique européenne qui s'est soldé par un « Oui » à 53,02 %. Suite à cet événement et par le traité du Groenland signé le 13 mars 1984 à Bruxelles, le nouveau régime des obligations liant le Groenland et l'institution européenne a été mis en place.

État indépendant ou pas : il s'agit ni plus ni moins d'une sortie de l'espace européen qui s'est négociée sans un quelconque appel à un semblant d'article 50 TUE. La similarité avec le schéma adopté par le Royaume-Uni est tel qu'une analogie d'impose avec une unique conclusion : la participation à la construction ne relève que d'un simple engagement international.

Classiquement, le droit international public permet à un État de renoncer au bénéfice d'un traité tout comme il permet de négocier un accord postérieur régissant le nouvel équilibre juridique entre les parties. Ainsi, l'article 59 de la Convention de Vienne sur le droit des traités précise entre autre que : « Le traité antérieur est considéré comme étant seulement suspendu s'il ressort du traité postérieur ou s'il est par ailleurs établi que telle était l'intention des parties ».

La structuration des textes européens pêchent dans le domaine de la cohérence. En rattachant la procédure in fine à une logique de négociation internationale classique des engagements

étatiques, la norme européenne se rattache au droit général des traités. Mais cela est sans oublié la notion de souveraineté des États que nul ne peut remettre en cause. BREXIT, article 50 TUE, beaucoup de mots pour qualifier finalement une simple remise en cause d'un engagement international qui va bien plus loin que le simple préalable du Groenland.

Sources

- WEERTS (J.), « L'évolution du droit de retrait de l'Union européenne et sa résonance sur l'intégration européenne », *CDE*, 2012, n° 2, pp. 345-407 ;
- Leonard, Mark et Torreblanca, José Ignacio. « La fulgurante montée de l'euroscpticisme ». *ECFR*. 2013.
- Article 50 TUE.