

Commentaires sur l'accord Cameron-Union européenne des 18 et 19 février 2016

*

A.- Contenu

Le contenu de l'accord conclu entre le Premier Ministre britannique David Cameron et l'Union européenne les 18 et 19 février 2016 a été publié dans toutes les langues de l'Union par le site de l'Union européenne¹. C'est un document de 36 pages. Il peut se résumer comme suit:

- Gouvernance économique: L'Union économique et monétaire doit être approfondie. Mais les Etats membres ne participent pas tous à cette Union. Les institutions et les Etats membres ont donc à respecter sans discrimination les Etats membres qui participent à l'Union et les Etats membres qui n'y participent pas. Tous les membres du Conseil participent aux délibérations de celui-ci, même lorsqu'ils n'ont pas tous le droit de vote. Les institutions de l'UE faciliteront la coexistence entre plusieurs perspectives, différentes selon les Etats.

- Compétitivité: L'établissement d'un marché intérieur dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée constitue un objectif essentiel de l'UE. Aussi les institutions et les Etats membres déploieront tous leurs efforts pour renforcer le marché intérieur et améliorer la compétitivité. Cet objectif passera par un renforcement de la subsidiarité. L'Union européenne poursuivra une politique commerciale ambitieuse. Il faut notamment s'employer à faire avancer les négociations avec les Etats-Unis, le Japon et les principaux partenaires d'Amérique latine et d'Asie-Pacifique.

- Souveraineté: Le Royaume Uni n'est pas tenu de prendre part à une intégration politique plus poussée dans l'Union européenne. Les références des traités à "une union sans cesse plus étroite" ne s'appliquent pas au Royaume Uni.

- Prestations sociales et libre circulation: Les différences de niveau de rémunération et des systèmes de sécurité sociale d'un Etat membre à l'autre peuvent entraîner des mouvements de travailleurs attirés par des conditions plus avantageuses. Les Etats membres disposent d'une large marge d'appréciation pour la définition de leur système de sécurité sociale, y compris la fixation des conditions d'accès aux prestations sociales. La libre circulation des travailleurs peut être soumise à des limitations pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique. Les Etats membres ont le droit de refuser l'octroi de prestations sociales à des personnes qui exercent leur droit à la libre circulation dans le seul but d'obtenir de l'aide sociale, alors qu'elles n'ont même pas le droit de séjour. Les Etats membres pourront indexer les prestations familiales exportées vers un autre Etat membre que celui où le travailleur réside sur les conditions de niveau de vie et le niveau des allocations familiales dans l'Etat où l'enfant bénéficiaire réside.

B.- Les dispositions de l'accord valent-elles uniquement pour le Royaume Uni, ou pour tous les Etats membres?

Autrement dit, l'accord consiste-t-il à allonger la liste des "opting out" dont bénéficie le Royaume Uni, ou contient-il des dispositions applicables à toute l'Union? Fait surprenant, la quasi-totalité des dispositions sont rédigées en termes généraux, et non comme des dérogations ne s'appliquant qu'au Royaume Uni.

¹ Conclusions adoptées par le Conseil européen des 18 et 19 février 2016, Document EUCO 1/16, CO EUR 1 CONCL 1.

Certes, ce n'est qu'au Royaume Uni que la clause prévoyant "une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe" cesse de s'appliquer. Mais au sujet de cette clause, il est formulé aussi une série d'interprétations restrictives qui en diminue la portée pour tous. Les références dans les traités à la création d'une "union sans cesse plus étroite" ne constituent pas une base légale pour étendre la portée des compétences de l'Union, et ne font même pas obstacle à ce que les compétences de l'Union soient éventuellement réduites. On voit que ces précisions ramènent la clause à une déclaration d'intention sans conséquences opérationnelles précises.

Bien que l'accord soit dénommé "Nouvel arrangement pour le Royaume Uni dans l'Union européenne", il n'y a aucune autre clause dans cet "arrangement" qui créerait des dérogations applicables seulement au Royaume Uni. Une fois n'est pas coutume, mais cette fois, l'intervention du Royaume Uni entraîne des précisions et retouches au droit européen applicables à tous les Etats membres. C'est à se demander si les autres Etats membres n'ont pas cherché à profiter des réclamations de M. Cameron pour bénéficier aussi des concessions qui lui seraient faites.

C.- L'accord nécessitera-t-il des modifications aux traités en vigueur?

En lui-même, l'accord ne constitue pas une modification des traités. La procédure de négociation de cet accord n'est pas celle qui préside aux révisions des traités. Il s'agit d'une "décision" des 28 chefs d'Etat et de gouvernement, c'est-à-dire du Conseil européen². A de multiples reprises, le document insiste sur le fait que la réponse aux demandes du Royaume Uni est établie "en conformité avec les traités".

Pourtant une partie des dispositions prévues ne pourront entrer en vigueur que moyennant des modifications aux traités. D'autres dispositions nécessiteront des modifications non aux traités, mais au droit dérivé, c'est-à-dire à des réglementations. Enfin un troisième lot de dispositions ne constituent que des interprétations du droit européen existant, et ne nécessiteront donc aucune modification de celui-ci. Il s'agit de "*clarifications*" apportées "*à titre d'instrument d'interprétation des traités*", encore que certaines de ces interprétations n'allassent pas de soi avant que "l'arrangement" ait été conclu.

Il est prévu de modifier les traités pour trois raisons:

1°) pour intégrer dans les traités la dispense accordée au Royaume Uni au sujet de "l'union sans cesse plus étroite";

2°) pour y incorporer le contenu de la section relative à la "gouvernance économique". Les mesures visant à approfondir l'Union économique et monétaire revêtiront un caractère facultatif pour les Etats membres dont la monnaie n'est pas l'euro. Mais ces derniers Etats ne devront pas entraver ce processus d'approfondissement. Les institutions et les Etats membres "*faciliteront la coexistence*" entre différentes perspectives, tous les Etats membres n'étant pas concernés au même point dans ce domaine de la gouvernance économique. Toute discrimination entre Etats ayant l'euro comme monnaie et Etats ne l'ayant pas est interdite. Le droit de l'Union relatif à l'Union bancaire s'applique uniquement aux établissements de crédit situés dans les Etats membres dont la monnaie est l'euro et dans les Etats ayant conclu un accord de coopération dans le domaine du contrôle prudentiel avec la BCE. Les mesures d'urgence et de crise destinées à préserver la stabilité financière de la zone euro n'engageront pas la responsabilité budgétaire des Etats membres dont la monnaie n'est pas l'euro ou de ceux qui ne participent pas à l'union bancaire. Cela s'entend "*sans préjudice*" de l'élaboration du "*règlement uniforme et de mécanismes de surveillance macroprudentielle de l'Union visant à prévenir et à atténuer les*

² Voir cependant l'addendum à la présente note.

risques financiers systémiques au sein de l'Union" (sauf erreur, cette expression "sans préjudice" signifie que ce règlement uniforme sera applicable à tous les Etats membres);

3°) lors des élargissements futurs de l'UE, et conformément à un souhait exprimé par le Royaume Uni, pour instituer dans les actes d'adhésion des mesures transitoires appropriées concernant la libre circulation des personnes.

Telle sont les seules occurrences pour lesquelles l'accord prévoit lui-même explicitement qu'une modification des traités sera nécessaire. Pourtant j'aperçois une quatrième nécessité de les modifier. Le protocole n° 2 du traité de Lisbonne sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité définit la procédure selon laquelle les parlements nationaux peuvent objecter contre l'adoption d'un acte législatif que celui-ci ne serait *"pas conforme au principe de subsidiarité"*. Lorsque les conditions de procédure sont remplies, le projet ou la proposition *"doit être réexaminé"*, mais en fin de compte, la ou les institutions qui ont introduit le projet ne sont nullement obligées de renoncer à celui-ci. Il est seulement prescrit qu'elles *"tiennent compte"* des avis émis, ce qui ne les oblige à rien. Elles peuvent certes renoncer au projet, mais aussi le modifier, ou même le maintenir sans changement. Aussi la garantie que représente cette procédure pour le respect du principe de subsidiarité est bien faible.

L'accord Cameron-UE institue une nouvelle procédure qui, lorsqu'elle est appliquée, aboutit à mettre *"fin à l'examen du projet d'acte législatif"*, ou tout au moins à le modifier *"de manière à tenir compte des préoccupations exprimées dans les avis motivés"*. Cette nouvelle procédure est donc apparemment nettement plus protectrice des souverainetés nationales. Mais en fait, cet espoir doit être modéré. En effet, en l'état actuel du protocole n° 2, il faut, pour que leur protestation soit prise en considération, que les parlements nationaux ayant présenté leur avis représentent, suivant les cas, soit au moins un tiers, soit au moins une majorité simple, de l'ensemble des voix attribuées aux parlements nationaux dans le cadre de cette procédure.³ Or, avec la nouvelle procédure introduite par "l'Accord", les avis motivés devraient être présentés par *"plus de 55 % des voix attribuées aux parlements nationaux."* Passer d'au moins 1/3 des voix, ou même d'une majorité simple des voix, à plus de 55 % rend cette nouvelle procédure plus difficile à mettre en œuvre, à supposer que les procédures déjà inscrites dans le protocole soit tellement plus faciles!...

Quoi qu'il en soit, puisque la question des protestations des parlements nationaux est réglée dans un protocole du traité de Lisbonne, seule une modification du protocole, donc du traité, serait de nature à faire entrer en vigueur la nouvelle procédure imaginée dans "l'Accord".

Quant aux retouches à la réglementation, elles interviendront dans les domaines suivants:

1°) Le Conseil adoptera une décision relative à la bonne gestion de l'union bancaire et à une intégration plus poussée de la zone euro. Le texte du projet de décision est déjà établi et a été intégré dans l'Accord en annexe. Ce texte tend à organiser l'éventuelle opposition d'un Etat membre de l'UE, mais non membre de l'union bancaire, à l'égard d'un projet d'acte législatif relatif à la gouvernance économique. Le Conseil doit alors faire tout ce qu'il peut *"pour faciliter la réalisation d'une plus large base d'accord au sein du Conseil"*. Toutefois l'incident *"ne peut donner lieu à une situation qui reviendrait à autoriser un Etat membre à mettre son veto."* La concession faite aux exigences de M. Cameron n'est donc pas trop compromettante...

2°) La Commission s'est engagée à instaurer *"un mécanisme destiné à analyser la législation actuelle de l'UE pour déterminer si celle-ci est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité"*. Elle présentera ensuite chaque année un rapport au Parlement européen et au Conseil. Il y a tout lieu de penser que ces intentions se traduiront par des textes réglementaires

³ "Chaque parlement national dispose de deux voix" (article 7, § 1, alinéa 2, du protocole n° 2).

nouveaux. Mais ces intentions ne sont guère nouvelles, puisque les textes actuels imposent déjà à la Commission d'établir un rapport annuel sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité⁴.

En faveur des entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises, la Commission se propose de réduire leurs charges et de simplifier la législation de l'UE. Sur ces points, Commission et Premier ministre britannique n'ont pas dû avoir de mal à s'accorder, puisque cela va plutôt dans le sens du libéralisme dont ils partagent l'idéologie.

3°) Au principe de la libre circulation des travailleurs, principe fondamental de l'UE, l'Accord reconnaît qu'il convient parfois d'apporter des atténuations, lorsque *"les différences de niveau de rémunération entre les Etats membres"* ainsi que la spécificité nationale des systèmes de sécurité sociale entraînent *"des flux de travailleurs d'une importance telle qu'ils ont des incidences négatives à la fois pour les Etats membres d'origine et pour les Etats membres de destination."* En conséquence, l'Union reconnaît que le droit de libre circulation *"peut être soumis à des limitations pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique"*, sous réserve que *"toute discrimination fondée sur la nationalité"* soit exclue. Cette marge de liberté reconnue aux Etats membres peut aller dans certains cas jusqu'à permettre à un Etat de refuser l'octroi de prestations sociales.

L'Accord insiste longuement sur le fait que le droit de l'Union, dans son état actuel, donne déjà dans une large mesure aux Etats membres la souplesse souhaitable en ces matières. Toutefois, en ce qui concerne *"l'exportation des allocations familiales vers un Etat membre autre que celui où le travailleur réside"* (parce que ce travailleur a des enfants ne résidant pas dans le même Etat membre que lui), il reconnaît qu'il conviendra de retoucher ce droit par des propositions de la Commission qui permettraient aux Etats membres *"d'indexer ces prestations sur les conditions qui prévalent dans l'Etat membre où l'enfant réside"*. En d'autres termes, si dans l'Etat membre où l'enfant réside, le niveau de vie ou le niveau des allocations familiales sont inférieurs à ce qu'ils sont dans l'Etat membre où le travailleur réside, ce dernier Etat pourra réduire le montant des allocations familiales à verser.

De même, la Commission présentera une proposition tendant à instituer un mécanisme de sauvegarde face à un afflux prolongé et d'ampleur exceptionnelle de travailleurs en provenance d'autres Etats membres. Ce mécanisme permettrait à un Etat membre de demander au Conseil l'autorisation de restreindre l'accès aux prestations liées à l'emploi pendant une durée pouvant aller jusqu'à quatre ans.

Enfin la Commission s'est engagée à adopter une proposition de directive tendant à restreindre l'application du droit de libre circulation des personnes dans différents cas d'abus de ce droit (utilisation du mariage comme moyen d'accès à un Etat membre, abus du droit de regroupement familial, prévention contre des personnes représentant une menace actuelle pour l'ordre public ou la sécurité publique).

Mais la plus grande partie du document développe des considérations n'impliquant ni modification des traités ni aménagement immédiat de la réglementation, mais constitue des rappels ou des interprétations des dispositions en vigueur, comme si l'Union adressait à M. Cameron le message suivant: "Pour l'essentiel, vos revendications sont déjà suffisamment satisfaites par le droit européen en son état actuel!" Il n'empêche que cette volonté d'interpréter le droit actuel dans le sens des revendications de M. Cameron aboutit à donner à ce document une tonalité inhabituelle, la constante volonté intégrationniste étant pour une fois camouflée sous un habillage bien plus soucieux du respect de la souveraineté et des intérêts nationaux.

⁴ Article 9 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Et quoique nous soyons en présence d'un "nouvel arrangement pour le Royaume Uni", et seulement pour lui, on ne voit pas pourquoi n'importe quel Etat membre ne pourrait pas s'appuyer sur les interprétations qu'il donne du droit européen afin d'en tirer profit pour lui-même.

C'est peut-être la crainte que l'application de cet arrangement déborde du Royaume Uni pour être invoqué par d'autres Etats membres qui a fait prévoir que la mise en vigueur de l'arrangement serait subordonné à une décision du Royaume Uni de rester dans l'Union européenne. Si le Royaume Uni quitte l'Union à la suite d'un referendum négatif, alors personne ne pourra invoquer la teneur de cet accord qui sera considéré comme n'ayant jamais existé.

D.- Le Royaume Uni quittera-t-il l'Union européenne?

Il faut être très prudent en matière de prévisions sur les résultats d'un referendum. On peut remarquer:

- que les sondages d'opinion donnent des résultats proches du 50-50, mais avec tantôt un léger plus pour le OUI, tantôt un léger plus pour le NON, y compris s'agissant de sondages effectués après l'accord conclu;
- que M. Cameron, chef actuel de la majorité parlementaire, s'est clairement engagé pour le maintien dans l'UE;
- que plusieurs ministres du Gouvernement de M. Cameron ont abandonné ce dernier, rejoignant les tenants du NON.

De plus, par rapport à la volonté initialement affichée de faire revenir vers l'Etat certaines attributions passées sous contrôle européen, la moisson effective est bien maigre. Il n'y a aucune rétrocession de domaines politiques vers la compétence nationale, et la suppression de la clause sur "l'union sans cesse plus étroite" est une satisfaction plus morale qu'effective, sans grandes conséquences concrètes. Dans ces conditions, on comprend assez bien les réactions de certains leaders souverainistes britanniques qui ont déclaré que l'Accord n'était pas de nature à changer leur intention de vote.

Reste à examiner si les autres peuples européens ont intérêt à voir le Royaume Uni quitter le navire. C'est une question très discutable. Il y a le pour et le contre. D'un côté, considérant que le Royaume Uni est un fer de lance de l'idéologie ultra-libérale, on pourrait espérer que la domination de cette idéologie sur l'Union diminue, mais rien n'est moins sûr. D'autre part, on pourrait craindre que l'Union, délestée de l'hostilité britannique contre une intégration accrue, puisse reprendre plus vigoureusement sa course vers la centralisation européenne. Enfin peut-on imaginer que l'exemple britannique puisse donner des idées à d'autres Etats membres? Toutes ces considérations sont très hypothétiques.

Disons plus prudemment que, quelle que soit l'issue du prochain referendum, il est à prévoir que celui-ci aura, dans un cas comme dans l'autre, des répercussions notables sur l'avenir de l'Union.

Le 29 février 2016,

Romain ROCHAS,
Chef de division honoraire
de la Cour des comptes européenne.

Addendum:

Des observateurs attentifs du dernier Conseil européen ont affirmé que l'accord ne constitue pas une décision du Conseil européen, institution de l'Union européenne, mais des 28 Etats membres, distinction subtile mais qui pourrait bien être fondée.

Le Conseil européen a été, au cours d'une de ses sessions, la structure d'accueil de ces représentants des 28 Etats membres. Réexaminant le document, j'ai pu constater qu'en effet, son libellé diffère des comptes-rendus habituels du Conseil européen. Sur la page de couverture du document portant conclusions d'une session du Conseil européen, on lit toujours, et les 18 et 19 février comme d'habitude, les mots:

"Les délégations trouveront ci-joint les conclusions adoptées par le Conseil européen lors de la réunion en objet".

Jusque là, rien de différent des autres réunions du Conseil européen.

Mais si vous tournez la page et commencez la lecture desdites "conclusions", vous avez d'habitude tout de suite et sans passage introductif la teneur des conclusions; qui sont donc bien celles du Conseil européen.

Or pour les conclusions de la session des 18 et 19 février, il y a des particularités à noter qui pourraient peut-être donner raison aux observateurs précités.

On y trouve des propos introductifs qui sont bien du Conseil européen, mais qui renvoient à une série de documents reproduits ou annoncés qui, pour la plupart, ne sont pas de lui:

- une *décision* des 28 Chefs d'Etat ou de gouvernement (texte intégral *reproduit*, décision *prise en séance*. C'est le noyau essentiel de l'Accord. Le site de l'Union européenne parle des décisions des "28 dirigeants" européens, expression peu juridique;

- une *déclaration* du Conseil européen (texte *reproduit*, texte *adopté en séance*, mais ne comportant pas de conséquences juridiques précises, il s'agit plutôt d'une déclaration d'intentions);

- quatre *déclarations de la Commission* (ce qui montre que la Commission s'est engagée dans la teneur de l'accord conclu). Et dans ces déclarations, la Commission s'engage à prendre des mesures ou à préparer des propositions, lesquelles *ne sont pas encore établies ni adoptées*;

- un *projet de décision* du Conseil (texte *reproduit*, mais le projet *n'est pas encore formellement adopté*).

Bref, c'est le Conseil européen qui montre du doigt ce que d'autres instances que lui ont décidé ou même n'ont pas encore décidé.

Pourtant, le Conseil européen semble être bien sûr de l'aboutissement de l'affaire. Son président, Donald Tusk, a déclaré après la réunion que *"la décision concernant un nouvel arrangement ... ne peut être annulée par la Cour de justice de l'Union européenne"*. D'où lui vient cette certitude? Il a déclaré également: *"J'espère que le Parlement européen veillera également à ce que l'arrangement conclu se traduise par l'élaboration de la législation nécessaire et qu'il entre en vigueur"*. Ce qui semble confirmer que l'Accord n'est pas juridiquement bouclé et qu'il reste à faire prendre les décisions nécessaires aux institutions de l'Union elles-mêmes.

Pourtant la plupart des institutions se sont "mouillées" dans l'affaire, y ont acquiescé: Conseil et Conseil européen puisque les 28 Etats membres se sont engagés; Commission, à travers ses "déclarations"; Parlement européen aussi, qui certes n'a pas directement participé à la négociation, mais qui a été fortement associé à ses préparatifs. En fait l'Union est déjà pleinement engagée dans l'Accord, même si la plupart des décisions restent à prendre, notamment, excusez du peu, les modifications aux Traités eux-mêmes.

Les plus fins connaisseurs des "combinazioni" de couloirs et d'antichambres nous diront sans doute un jour quels ont été les véritables motifs de ce détour juridique extra-institutionnel.



R.R.