

Le Royaume-Uni, un partenaire européen difficile mais fiable

Catherine FLAESCH-MOUGIN

Résumé

En devenant membre des Communautés européennes en 1973, le Royaume-Uni en a accepté les politiques, les principes et les objectifs. Pourtant, les grandes réformes qui ont, depuis, ponctué la construction européenne ont révélé un partenaire difficile à convaincre et soucieux de ne pas dépasser ses « lignes rouges ». En vue de préserver ses intérêts nationaux, il s'est appuyé sur une double stratégie : opposition à certaines avancées et, à défaut, recherche de statuts dérogatoires. Mais, une fois les engagements pris, le Royaume-Uni s'est montré loyal dans leur mise en œuvre. Outre une adaptation de son système constitutionnel consécutive à l'adhésion, il a fait preuve d'un souci constant de respect des textes et ses juridictions ont joué un rôle majeur dans le développement du droit communautaire au sein de ce pays.

Mots-clés : lignes rouges, politique étrangère, défense, politique sociale, Union économique et monétaire, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, European Communities Act, juridictions britanniques, Cour de justice, House of Lords, directives (transposition), primauté.

Abstract

When it became a member of the European Communities in 1973, the United Kingdom accepted their political orientations, principles and objectives. Yet the far-reaching reforms undergone ever since have proved the UK to be an awkward partner, difficult to convince and anxious not to cross its own "red lines". In order to protect its national interests, the United Kingdom has followed a double strategy: it held out against some measures, or when there was no alternative, asked for a special status. But once the measures accepted, the United Kingdom proved to be loyal in their implementation. Not only has it since, adapted its constitutional system to the European Communities, but it has constantly respected the decisions that have been taken and its jurisdictions have played a major role in the introduction of European Community law into the country.

Keywords: Red lines, Foreign policy, defence, social policy, Economic and monetary union, EU Charter of Fundamental Rights, European Communities Act, British jurisdictions, Law Courts, House of Lords, transposition of directives, primacy.

Les rapports du Royaume-Uni avec la construction européenne ont toujours été complexes. Sans mettre en doute l'engagement britannique en faveur de l'unification du continent, la question de sa participation à ce mouvement a été posée dès le discours de Zurich du 19 septembre 1946. Winston Churchill, alors Premier ministre, appelait à des États-Unis d'Europe dont son propre pays devait rester écarté pour être, avec les États-Unis, « les amis et les parrains de la nouvelle Europe ».

Le Royaume-Uni a certes accepté, par la suite, d'entrer dans les premières organisations européennes d'après-guerre — Organisation européenne de coopération économique (OECE), Conseil de l'Europe —, mais celles-ci ne visaient qu'à promouvoir une coopération entre États membres, sans remettre en cause la sacro-sainte souveraineté britannique. Les débats, lors du Congrès de La Haye, puis au moment de la création du Conseil de l'Europe, ont pleinement mis en lumière les clivages qui allaient perdurer entre États partisans d'organisations disposant d'institutions fortes, dotées de pouvoirs contraignants, et ceux, comme le Royaume-Uni, favorables à des organisations n'imposant qu'une simple concertation entre États membres. Toutefois, la position de principe des Britanniques a parfois été tempérée par des considérations pragmatiques, aboutissant à des tergiversations qui ont rapidement caractérisé leur attitude face à la construction européenne. Lorsque fut lancée l'expérience communautaire reposant sur l'idée d'intégration, la Grande-Bretagne n'a pas souhaité être membre de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), mais elle a obtenu un statut d'« associé », taillé sur mesure pour lui permettre de participer à certaines de ses activités. Par la suite, elle a pris part aux négociations en vue de relancer la construction européenne après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED), dont elle s'était tenue écartée, mais les a abandonnées rapidement.

Les traités de Rome qui en sont issus créent la Communauté économique européenne (CEE) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA). Ces deux nouvelles organisations se dotent d'objectifs ambitieux : réaliser un marché commun reposant sur des institutions aux pouvoirs étendus et bénéficiant de la part des six États fondateurs de transferts de souveraineté dans quelques secteurs limités. Surtout, elles étaient conçues comme le vecteur économique destiné à permettre la réalisation d'une union politique. Non-membre de ces Communautés, la Grande-Bretagne a même cherché à en amoindrir les perspectives en proposant de transformer l'OECE en une vaste zone de libre échange, donc en une zone commerciale plus souple que l'union douanière envisagée par les Six qui impliquait un tarif douanier commun et une politique commerciale commune conduite par la CEE. Cette tentative ayant échoué, elle s'est rabattue sur la création de l'Association européenne de libre échange (AELE), l'« Europe des Sept¹ » reposant sur la coopération entre États, qui coexistera donc avec l'« Europe des Six », celle des Communautés fondées sur l'intégration. Toutefois, les réussites communautaires, notamment commerciales, ont rapidement eu raison des réticences anglaises. Les réactions hostiles du général de Gaulle retardèrent

1. Royaume-Uni, Danemark, Portugal, Autriche, Suisse, Norvège, Suède.

toutefois le projet d'adhésion britannique, et ce ne fut que sous la présidence de Georges Pompidou que les Six acceptèrent l'élargissement, sous réserve cependant d'achèvement et d'approfondissement préalables de la CEE. Le Royaume-Uni, en tant que membre, est apparu comme un partenaire difficile lorsque de nouvelles étapes dans l'intégration européenne devaient être franchies. Mais, une fois les engagements pris, il s'est en général montré soucieux de les respecter. Son attitude tranche, à ce titre, avec celle d'États comme la France qui acceptent plus facilement certaines évolutions, mais ne respectent pas toujours aussi scrupuleusement leurs obligations.

Le Royaume-Uni, un partenaire difficile : des « lignes rouges » à ne pas transgresser

Membre à part entière des Communautés, le Royaume-Uni allait pleinement participer aux institutions dès le 1^{er} janvier 1973 et s'insérer progressivement dans leurs politiques. En adhérant, il avait accepté « l'acquis communautaire », c'est-à-dire toutes les dispositions juridiques en vigueur, mais aussi les objectifs de la construction européenne, notamment celui de réaliser « une union sans cesse plus étroite entre les peuples ». La Cour de justice de Luxembourg s'est certes appuyée sur cette disposition du préambule des traités pour développer une jurisprudence favorable à l'intégration, mais le terme d'union, qui sera préféré à celui de fédération figurant dans la déclaration Schuman de 1950, est *a priori* plus neutre. Aussi la question de sa portée institutionnelle et celle de son contenu n'ont-elles pas tardé à diviser les États membres. Le Royaume-Uni, quant à lui, défendra âprement ses « intérêts nationaux » lors des grandes réformes des traités et une union respectueuse de « lignes rouges » transcendant en principe les clivages partisans².

La première révision générale des traités communautaires a eu lieu en 1986. Mais elle a été précédée par l'accord de Fontainebleau où

2. Bien que formulées de façon différente, ces lignes rouges reprennent des constantes de la position britannique défendues depuis le traité de Maastricht jusqu'en dernier lieu lors de la Conférence intergouvernementale (CIG) de 2007, qui a débouché sur le traité de Lisbonne : refus d'un super État fédéral, maintien d'une politique étrangère et de défense indépendante et autonome, protection du système fiscal, préservation de la législation du travail en vigueur au Royaume-Uni, défense du système britannique de *common law*, notamment en ce qui concerne les procédures policières et judiciaires ; voir B. ROUSSEL, « Le Royaume-Uni a-t-il toujours sa place en Europe ? », 27 septembre 2007, <<http://www.eurosduvillage.eu>>. Pauline Schnapper, dans son analyse de la position des différents gouvernements sur l'Europe, montre notamment que le programme travailliste réaffirmerait les principes traditionnels de la politique britannique et que la première intervention de T. Blair au moment de l'adoption du traité d'Amsterdam était dans la continuité du gouvernement précédent, même si son attitude devait s'assouplir par la suite (Pauline SCHNAPPER, *La Grande-Bretagne et l'Europe : le grand malentendu*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000, particulièrement p.126).

les positions du Royaume-Uni sur certains aspects de la politique européenne sont clairement apparues. Cet accord met fin à une série de contentieux qui ont marqué le début des années 1980 et n'ont pu être résolus que dans un « paquet » où les engagements pris par les États, dix à l'époque, étaient conditionnés les uns aux autres. Ainsi le Royaume-Uni, résolument hostile à une augmentation du budget communautaire, a-t-il fini par accepter un accroissement de ses ressources lorsqu'il a pu obtenir une compensation financière, « son chèque » (car sa contribution au budget communautaire était jugée excessive) et, par ailleurs, des engagements en vue d'une plus grande rigueur budgétaire afin de maîtriser les dépenses de la politique agricole commune (PAC) à laquelle il était résolument hostile. La France, inquiète, quant à elle, des implications de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal pour ses agriculteurs et ses pêcheurs, s'est longtemps abritée derrière l'attitude des Britanniques, eux en revanche très favorables à l'élargissement, comme toujours. Les garanties offertes par une augmentation des ressources du budget pour l'avenir de la PAC et le financement de nouvelles politiques ont su convaincre la France. Mais la compensation britannique qu'elle souhaitait « dégressive et temporaire » existe toujours ! La prise en compte du « juste retour » ardemment défendue par Margaret Thatcher s'est même généralisée et les discussions financières sont de plus en plus difficiles au sein de l'Union. Si les exigences du Royaume-Uni perdurent, sa position est moins isolée.

Ainsi préparée par l'accord de Fontainebleau, la première révision générale des traités a pu être réalisée par l'Acte unique européen en 1986. Elle reposait sur un objectif consensuel auquel les Britanniques ont toujours porté un grand intérêt : le marché. Il s'agissait en effet de réaliser un grand marché intérieur à l'horizon 1993, c'est-à-dire un espace de libre circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux. Le Royaume-Uni a même consenti à ce que les mesures d'harmonisation indispensables à sa concrétisation soient adoptées par le Conseil des ministres à la majorité qualifiée, alors qu'il est traditionnellement opposé à ce mode de votation. Des exceptions ont cependant été prévues en matière fiscale et de conditions de travail, où l'unanimité a été maintenue. Toutefois, le projet porté par Jacques Delors témoignait d'une vision fonctionnaliste du marché : s'y attachaient des politiques dites d'accompagnement qui devaient valoriser son impact ou en atténuer les effets négatifs pour les États les moins prospères. Si les premières intéressaient au premier chef le Royaume-Uni, comme la recherche, les autres, telle la politique de cohésion économique et sociale, étaient plus « inquiétantes » pour lui ; de même, était évoqué le développement d'une capacité monétaire et officialisé le processus de

coopération politique engagé de façon informelle dans les années 1970. En se référant expressément dans l'Acte unique aux progrès vers la création de l'Union européenne, la voie du traité de Maastricht était ouverte.

Celui-ci marque une étape importante de la construction européenne, au cours de laquelle est apparue en pleine lumière la double stratégie déployée par les Britanniques pour défendre leurs « lignes rouges ». En effet, le saut qualitatif promettait d'être d'importance avec la création d'une Union économique et monétaire, aboutissement logique du marché intérieur, et d'une Union politique dotée de dimensions nouvelles concernant la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) d'une part, et la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (CJAI) d'autre part. On touchait là au cœur des souverainetés nationales et la voie vers un fédéralisme redouté était ouverte : symboliquement, le Royaume-Uni a d'ailleurs refusé de signer le traité de Maastricht tant que figurait dans son préambule une référence, même timide, à la « vocation » fédérale de l'Union ; de même s'est-il systématiquement opposé, bien qu'avec des succès divers, au développement des attributs qui matérialisent cette vocation : le vote à la majorité qualifiée et le contrôle juridictionnel de la Cour de Luxembourg. La « structure en piliers » de l'Union européenne lui offrait, de ce point de vue, des garanties en dissociant les Communautés (pilier 1) de la PESC (pilier 2) et de la CJAI (pilier 3), ces deux dernières répondant à une logique intergouvernementale respectueuse des souverainetés étatiques.

L'expérimentation d'une stratégie de blocage non dénuée de pragmatisme

Un premier axe de la stratégie du gouvernement britannique a été le blocage, attitude rendue possible par la nécessité d'un accord unanime des États membres pour toute révision des traités en place ou l'adoption d'un nouveau traité. Cette ligne a été suivie lors de la négociation de Maastricht à propos de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle a constitué une des grandes difficultés de la négociation pour les autres États membres, car le Royaume-Uni ne poursuivait aucun objectif « négociable », « son seul but étant la préservation du *statu quo* »³. Il ne voulait pas de politique étrangère de l'Union et surtout pas de défense européenne, celle-ci devant passer par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Le résultat fut satisfaisant pour Londres puisque le traité de Maastricht n'est guère allé plus loin que le processus

3. Jim CLOOS, Gaston REINESCH, Daniel VIGNES, Joseph WEYLAND, *Le Traité de Maastricht : genèse, analyse, commentaire*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 60.

de coopération politique qui existait auparavant : le respect des souverainetés étatiques était garanti par l'adoption des positions et actions communes à l'unanimité ; la défense, quant à elle, a été évoquée, levant ainsi le tabou qui interdisait d'en faire mention depuis l'échec de la CED, mais avec une extrême prudence qui se retrouve dans les termes du traité. Cette position sera par la suite régulièrement défendue par le Royaume-Uni qui veut éviter toute politique étrangère « intégrée » et préserver sa souveraineté en la matière. Il s'opposera aux tentatives visant à limiter le vote à l'unanimité souvent paralysant et, faute d'y parvenir pleinement, obtiendra des systèmes tels que l'abstention constructive permettant à un État de déclarer qu'il se dissocie d'une décision sans pour autant s'opposer à son adoption. De même, le Royaume-Uni militera toujours, et avec succès, pour maximiser le rôle des organes intergouvernementaux, Conseil et Conseil européen en matière de PESC et, au contraire, limiter celui de la Commission et du Parlement européen, voire exclure totalement l'intervention de la Cour de justice. Le traité de Lisbonne, qui supprime la structure complexe de l'Union en piliers mais conserve la spécificité de la politique étrangère, en constitue une ultime illustration.

Toutefois, la position britannique à propos de la politique de défense de l'Union apparaît plus ambiguë. Défendant le primat de l'OTAN en ce domaine, les autorités londoniennes ont, lors de la négociation du traité d'Amsterdam⁴, freiné le rapprochement entre l'Union européenne et l'Union de l'Europe occidentale (UEO) souhaité par la France et l'Allemagne (et qui se réalisera par la suite) ; elles ont aussi défendu avec succès la possibilité, pour tout État, de ne pas remettre en cause ses liens avec l'OTAN, quelles que soient les évolutions de l'Union européenne en matière de défense. Mais, la position du Royaume-Uni s'est infléchie dans le contexte conflictuel des Balkans : lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo, en 1998, la nécessité de développer une capacité militaire de l'Union a été reconnue, ouvrant la voie au lancement de futures missions militaires autonomes de l'Union, sans recours aux forces de l'OTAN.

Ce changement d'attitude peut sembler surprenant ; il a été analysé comme un moyen pour les Britanniques de « rester dans le jeu » par le biais de la défense et d'éviter une marginalisation susceptible de résulter de leur non-appartenance à la zone euro et à l'espace de Schengen. En effet, si des noyaux durs devaient se développer, ils associeraient prioritairement

4. Ce traité constitue la première révision des traités après Maastricht. Ultérieurement, interviendra la révision de Nice (2001) puis, après l'échec du traité établissant une constitution pour l'Europe, sera adopté le traité de Lisbonne qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. À ce jour, la Communauté européenne a disparu et seule subsiste l'Union : en conséquence, sur le plan terminologique, le droit communautaire disparaît au profit du droit de l'Union, qui en reprend néanmoins les caractéristiques.

les États pleinement engagés dans les plus grandes réalisations de l'Union : à défaut d'être présent dans les deux précédentes, le Royaume-Uni n'en serait plus exclu, grâce à sa place centrale dans la défense européenne. De plus, si une politique de défense, conformément à la volonté d'États tels que la France, l'Allemagne ou la Belgique, devait se développer, autant chercher à en contrôler l'évolution de « l'intérieur » et, au-delà, ses rapports avec l'OTAN. Le pragmatisme sait aussi faire son œuvre !

La stratégie de repli face à des partenaires déterminés : les « opting out »

À défaut de pouvoir tenir une attitude d'opposition systématique, qui présente des limites dans une négociation globale, le second axe de la stratégie britannique a été de ne pas empêcher certaines évolutions mais de s'en exclure lorsqu'elles allaient dans un sens jugé trop fédéral, au-delà de ses « lignes rouges ».

Ce fut le cas pour l'Union économique et monétaire. Le Royaume-Uni n'avait pu obtenir que cette question ne soit pas mise à l'ordre du jour de la négociation de Maastricht⁵ ; aussi y a-t-il défendu le principe de « non-contrainte » et a finalement obtenu un statut particulier : le passage à la troisième phase, c'est-à-dire celle de la monnaie unique, ne se fera pour lui qu'après décision du gouvernement et du Parlement britanniques, dérogeant ainsi au caractère obligatoire et automatique du passage à la troisième phase dès lors que les conditions exigées sont satisfaites. Ces statuts sur mesure, scellés dans des protocoles annexés aux traités, ont eu tendance à se multiplier pour éviter de faire capoter la négociation du traité de Maastricht et des révisions qui suivront.

Dans un domaine très différent, ce fut aussi la solution retenue pour l'accord social qui, face à l'opposition de John Major, a dû « être sorti » du traité et a fait l'objet d'un protocole annexe renvoyant à un accord à onze ! L'arrivée des travaillistes aux affaires en 1997 a permis à Tony Blair de mettre fin à cette situation lors de la révision d'Amsterdam. On peut toutefois noter que David Cameron, leader des conservateurs et futur Premier ministre en cas de victoire conservatrice, a récemment dénoncé « la stupidité » des travaillistes en la matière et s'est prononcé en faveur d'un retour à « *l'opting out*⁶ ». Pourtant, la portée des dispositions sociales

5. Voir sur cette question du statut particulier du Royaume-Uni, Jean-Victor LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, « Commentaire J. Mégret »/« Politiques économiques et sociales », 3^e éd., 2009, p. 81-82.

6. David CAMERON, « A Europe policy that people can believe in », 4 novembre 2009, <conservative-home.blogs.com/files/david-cameron-europe-statement.pdf>.

était limitée, n'imposant souvent que des prescriptions minimales et offrant des garanties aux États dans les secteurs les plus sensibles. Bien qu'avec des nuances, la réserve britannique reste de mise face aux développements de l'Europe sociale. Cette attitude réticente s'est traduite également dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union, où sont distingués « droits » invocables par les individus en cas de violation par l'Union européenne ou par ses États lorsqu'ils appliquent le droit de l'Union, et « principes » non justiciables en tant que tels : font notamment partie de cette dernière catégorie les droits dits de solidarité (titre IV) incluant les droits sociaux. L'illustration la plus récente de cette attitude concerne le traité de Lisbonne où le Royaume-Uni a obtenu une dérogation à propos de l'application de la Charte⁷, devenue contraignante : ni la Cour de Luxembourg, ni les juges britanniques ne pourront déclarer une disposition nationale de mise en œuvre du droit de l'Union incompatible avec la Charte. Même si elle peut être considérée comme symbolique au regard de ses incidences pratiques, cette exigence britannique (qui a fait école avec le gouvernement polonais, puis par la suite, tchèque) est révélatrice de la vigilance du gouvernement de Londres face à un instrument qui pourrait être utilisé d'une manière jugée « trop européenne » par ses juges.

Les « *opting out* » ont aussi été largement sollicités lors de la révision effectuée par le traité d'Amsterdam en 1996. La question même de la reconnaissance d'un principe de différenciation permettant à des États d'avancer plus rapidement que les autres a été débattue. Elle a opposé des États qui, comme le Royaume-Uni, y voyaient la possibilité de réaliser une Europe « à la carte », à d'autres États qui concevaient les coopérations renforcées comme une situation temporaire. Le compromis final prévoit leur encadrement par des conditions strictes qui évitent une remise en cause de « l'acquis » et octroie par ailleurs des garanties aux États qui seraient hostiles à l'instauration d'une coopération renforcée, donnant ainsi satisfaction au Royaume-Uni⁸. De façon plus spécifique, le traité d'Amsterdam instaure l'Espace de liberté, de sécurité et de justice qui constitue un terrain où les situations dérogatoires du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark ont été consacrées. En effet, des évolutions importantes sont intervenues par rapport aux dispositions initialement

7. Protocole n° 30 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union en Pologne et au Royaume-Uni, *Journal officiel de l'Union européenne*, C 115, 9 mai 2008. Il y est précisé que « Lorsqu'une disposition de la Charte fait référence aux législations et pratiques nationales, elle ne s'applique à la Pologne ou au Royaume-Uni que dans la mesure où les droits et principes qu'elle contient sont reconnus dans la législation ou les pratiques de la Pologne ou du Royaume-Uni. »

8. Sur ce point, voir Andrew DUFF, « La Grande-Bretagne et l'Europe : la relation différente », dans Martin WESTLAKE (dir.), *L'Union européenne au-delà d'Amsterdam, nouveaux concepts d'intégration européenne*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes, 1998, p. 76-86.

prévues par le traité de Maastricht : communautarisation dans le titre IV du traité instituant la Communauté européenne (premier pilier) d'une partie du troisième pilier (visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes), insertion dans les traités de l'accord de Schengen, révision des mécanismes institutionnels du troisième pilier réduit à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Mais ces avancées n'ont été acceptées par le Royaume-Uni que sous réserve de statuts particuliers, et les espoirs suscités par l'arrivée des travaillistes ont rapidement été déçus. L'attitude constructive britannique a pu être observée sur bien des questions abordées à la Conférence intergouvernementale (CIG) mais, sur la réforme du troisième pilier et sur la libre circulation des personnes, « *British interests come first*⁹ ». Cependant si le Royaume-Uni est hors espace de Schengen et n'est pas lié par le titre IV communautarisé, il peut choisir de participer au cas par cas à certaines des décisions adoptées. Le traité de Lisbonne tente d'atténuer la redoutable complexité de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, mais les dérogations accordées au Royaume-Uni subsistent.

Sans remettre en cause le processus de construction européenne, le Royaume-Uni fait donc figure de partenaire difficile, chaque nouvelle étape exigeant de nouvelles dérogations pour obtenir un accord de sa part et pour pouvoir progresser. Le seuil du tolérable pour Londres est clairement affiché, les intérêts nationaux âprement défendus mais avec, au besoin, une certaine dose de pragmatisme. L'élargissement de l'Union à de nouveaux États soucieux de leur souveraineté retrouvée et convaincus des vertus du marché, sans contraintes fiscales et sociales excessives, conforte les positions britanniques. Le « retour des États » s'est clairement traduit dans les dispositions du traité de Lisbonne et l'influence de l'« Europe à l'anglaise » y est patente, ne serait-ce que dans le statut particulier qui a pu être préservé pour la politique étrangère et la politique de défense de l'Union européenne. Toutefois, si les avancées sont difficiles, le Royaume-Uni fait preuve de loyauté dans la mise en œuvre de ses engagements.

Le Royaume-Uni, un partenaire soucieux de respecter ses engagements

L'Union européenne constitue un système complexe qui repose sur différents niveaux de gouvernance. « Centralisée sur le plan législatif, elle est

9. Emmanuelle DARDENNE, « Immigration et asile : de nouvelles compétences pour la Communauté? », dans Mario TELO, Paul MAGNETTE (dir.), *De Maastricht à Amsterdam : l'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 163-182, particulièrement p. 177.

dispersée sur le plan exécutif¹⁰, » c'est dire qu'elle est à l'origine de textes extrêmement nombreux qui interviennent dans ses divers domaines de compétences : marché intérieur, environnement, agriculture, transports, protection du consommateur, commerce... Sur le plan juridique, a été créé un « nouvel ordre juridique de droit international¹¹ » dont les normes obligatoires prévalent sur les règles nationales des États membres et peuvent être invoquées par leurs ressortissants pour défendre leurs droits. Cette « pression citoyenne » contribue à assurer l'effectivité de l'application du droit de l'Union et complète ainsi un mécanisme plus spécifique permettant à la Cour de justice de constater les « manquements » des États qui ne respecteraient pas leurs engagements. Le système étant dispersé sur le plan exécutif, il revient en effet aux États d'assurer la mise en œuvre des textes adoptés : dans ce cadre, toutes leurs autorités sont sollicitées et soumises à un respect scrupuleux des textes sous peine de créer des discriminations entre les individus, des distorsions de concurrence entre les entreprises et de remettre en cause *in fine* l'unité du système.

Au regard de ces exigences, la loyauté du Royaume-Uni se constate à divers niveaux, témoignant de la fiabilité de ce partenaire, réticent à s'engager, mais respectueux de ses obligations.

L'adaptation de l'ordre constitutionnel britannique aux exigences de l'adhésion

Un premier défi s'est posé au moment de l'adhésion et a constitué un test de la détermination du Royaume-Uni à respecter « l'acquis communautaire ». En effet, l'appartenance aux Communautés européennes implique, pour les nouveaux États membres, une mise en compatibilité de leur ordre juridique, y compris constitutionnel, avec les exigences communautaires telles que définies par les traités et enrichies par la Cour de justice de Luxembourg¹². Or, le système britannique reposait et repose encore sur une tradition dualiste qui implique que les traités internationaux, mais aussi les règles qui en sont issues, soient introduites par des lois votées par le Parlement pour être applicables au Royaume-Uni : les textes internationaux sont ainsi « transformés » en droit national. Mais la Cour de justice a clairement condamné ce système comme contraire au caractère d'immédiateté du droit communautaire : celui-ci

10. Selon la formule de P. Pescatore, ancien juge à la Cour de justice de Luxembourg.

11. CJCE 5 février 1963, Van Gend en Loos, aff. 26/62, rec. p. 1.

12. Rappelons que les principes fondateurs de l'ordre juridique, immédiateté, effet direct et primauté, ne figurent pas en tant que tels dans les traités mais résultent de la jurisprudence de la Cour de Luxembourg.

doit s'appliquer en tant que tel, sans aucune « introduction » ou « réception » dans les ordres juridiques nationaux. Pour remédier à l'incompatibilité entre système constitutionnel britannique et engagements européens, le Royaume-Uni a adopté en 1972 le *European Communities Act* : celui-ci autorise le transfert de compétences vers les Communautés et prévoit l'adaptation du système constitutionnel aux exigences de l'adhésion. Les textes communautaires ont ainsi pu s'appliquer directement, sans être introduits dans l'ordre britannique. Outre l'entorse faite à la sacrosainte règle de la souveraineté parlementaire, les incidences pratiques du *European Communities Act* étaient fondamentales pour les juges qui allaient ainsi appliquer directement le droit communautaire, et plus seulement le droit britannique dans un litige, et saisir au besoin la Cour de Luxembourg pour être éclairés sur la portée de ses dispositions et leur articulation avec les règles nationales, y compris les lois de Westminster. Le *European Communities Act*, amendé à plusieurs reprises depuis¹³, marque donc le souci des autorités britanniques d'éviter les problèmes rencontrés par un pays comme l'Italie¹⁴ et d'adapter dès l'adhésion l'ordre constitutionnel aux principes fondamentaux de l'ordre communautaire.

Le score du Royaume-Uni en matière de respect des textes adoptés par les institutions

La mise en œuvre des textes adoptés par les institutions n'est que rarement réalisée, comme il a été dit, par les instances de l'Union elles-mêmes. Dans une optique de subsidiarité, cette tâche est dévolue aux autorités des États membres dans le cadre de leur propre organisation constitutionnelle et conformément à leurs procédures nationales. L'administration communautaire est réduite et remplit essentiellement des fonctions de conception des textes législatifs, et de surveillance de leur respect par les États et les entreprises. L'exécution en direct des politiques européennes fait figure d'exception. Ce dispositif dote les États d'une lourde responsabilité tant du point de vue de l'exécution normative, quand les textes communautaires appellent des réglementations nationales complémentaires¹⁵, qu'administrative lorsqu'ils impliquent

13. Voir Joël RIDEAU, *Droit institutionnel des Communautés et de l'Union européennes*, Paris, LGDJ, 5^e éd., 2006, p. 1223-1237.

14. Le système dualiste pratiqué par cet État a donné lieu à des difficultés qui ont été à l'origine d'arrêts de la CJCE le jugeant incompatible avec les caractères du droit communautaire.

15. C'est notamment le cas des directives qui fixent aux États des résultats à atteindre mais leur laissent le choix de la forme et des moyens pour y parvenir : cette législation « à deux étages » implique un texte au niveau européen puis des lois, décrets ou autres textes au plan national, ceux-ci devant être adoptés dans un délai mentionné dans la directive. Les directives sont particulièrement répandues dans le domaine du marché intérieur ou celui de l'environnement.

la gestion des politiques par des organismes parfois spécifiquement créés à cette fin ou par leurs propres administrations nationales ou locales. Le Royaume-Uni apparaît, de ce point de vue aussi, soucieux de respecter de façon correcte ses obligations.

S'agissant de la question spécifique des délais de transposition des directives, les rapports élaborés par la Commission sur la situation du marché intérieur témoignent d'un taux de transposition satisfaisant : à défaut d'être dans les meilleurs, les résultats du Royaume-Uni sont nettement supérieurs à ceux d'États comme l'Italie, le Portugal, la Grèce ou l'Espagne¹⁶. Ce bon score est lié à divers facteurs : l'*European Communities Act*, en premier lieu, prévoit la possibilité de délégations de pouvoirs du Parlement au profit de l'exécutif et permet ainsi au gouvernement d'intervenir lui-même¹⁷. Les *executive orders* sont fréquemment utilisés pour la transposition des directives, car ils accélèrent les délais par rapport à la voie parlementaire. Par ailleurs, le gouvernement britannique cherche à améliorer l'application de la législation communautaire afin qu'elle soit effective, se fasse dans les délais et de manière adéquate ; à cette fin a été élaboré un guide de transposition des directives¹⁸. Toutefois, la dévolution des pouvoirs à l'Écosse, au pays de Galles et à l'Irlande du Nord a complexifié le système puisque la transposition de certaines réglementations doit désormais se faire à la fois aux niveaux central et régional : c'est le cas des nombreuses directives environnementales. Un accord interinstitutionnel a été passé entre le gouvernement central et les régions concernées (*Concordat on coordination of European Union Policy*) pour assurer le respect des obligations vis-à-vis de l'Union. Afin d'éviter le risque de dépassement des délais, les entités en cause ont, de plus, été encouragées à procéder en parallèle avec le gouvernement britannique, et non après l'achèvement de sa propre transposition¹⁹.

Au-delà du problème spécifique de transposition des directives, des rapports publiés chaque année par la Commission offrent une vision plus globale de la situation au sein de l'Union, par secteur et par État membre : ils dressent un bilan de l'application des textes, exposent les procédures éventuellement engagées contre les États en cas d'infraction

16. Voir sur cette question, Robert THOMAS, « Transposing European Union Law in United Kingdom: Administration Rule-Making, Scrutiny and Better Regulation », *European Public Law*, vol. 14, issue 2, June 2008, p. 177-211, particulièrement p. 185.

17. Cette possibilité comporte des limites : elle ne joue pas dans certains domaines comme la fiscalité ou les sanctions pénales, et la Chambre des communes dispose d'un délai de 90 jours pour abroger ou approuver les décrets.

18. Robert THOMAS, art. cité, p. 186.

19. *Ibid.*, p. 192-193.

et relèvent les décisions les plus significatives des juridictions nationales²⁰. Une analyse comparative témoigne là aussi d'une attitude globalement respectueuse du Royaume-Uni. Il est certes loin d'être dans les « meilleurs élèves » comme le Danemark ou les Pays-Bas²¹ : sur un total de 3 408 cas d'infractions examinés, 175 le concernaient, soit 5,13 % ; ceci le situait derrière l'Italie (332), l'Espagne (269), l'Allemagne (240), la France (222) et la Grèce (217), à une sixième place très moyenne sur 27 États²². Mais la singularité du Royaume-Uni réside dans un souci marqué de ses institutions de corriger les situations infractionnelles. En effet, la procédure en constatation de manquement visant à contraindre les États à respecter leurs obligations se déroule en plusieurs étapes (lettre de mise en demeure, avis motivé) qui offrent des opportunités de régularisation avant la saisine de la Cour. Or, de ce point de vue, le score du Royaume-Uni est de loin le meilleur : de la sixième place avant la fin, il passe à la quatorzième et le pourcentage de saisine de la Cour tombe à 6,29 %, soit 11 sur un total de 355. Cette attitude lui permet d'éviter la multiplication des arrêts de la Cour prononcés contre lui et, surtout, d'être frappé par des sanctions financières en cas de non respect d'un premier arrêt rendu par la Cour. Contrairement à la France, condamnée à plusieurs reprises, le Royaume-Uni n'a encore jamais fait l'objet de telles sanctions.

Le comportement des juridictions britanniques

Une dernière illustration particulièrement importante de la loyauté du Royaume-Uni réside dans le comportement de ses juridictions. Dans le système complexe de l'Union européenne, les juridictions des États membres occupent une place centrale en raison des caractéristiques d'immédiateté du droit produit. Les ressortissants peuvent en effet s'en prévaloir dans un litige devant un juge national et pas seulement devant la Cour de justice de Luxembourg.

Pour aider les juges nationaux à assurer une application correcte et uniforme des textes, un mécanisme dit de renvoi préjudiciel leur permet (et parfois leur impose) de poser à la Cour des questions en interprétation ou en appréciation de validité des textes communautaires. Celle-ci y répond par un arrêt qui s'impose au juge de renvoi, mais aussi à tous les autres juges de l'Union.

20. Voir par exemple le XXV^e rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire concernant l'année 2007, document COM (2008) 777 final du 18 novembre 2008 et annexes, documents SEC (2008) 2854 et 2855.

21. Hors États concernés par le dernier élargissement.

22. Voir tableau figurant dans le document SEC (2008) 2855 cité n. 20, p. 12.

Les juridictions britanniques ont, dans un premier temps, peu sollicité cette procédure, y compris lorsqu'elle devait impérativement s'appliquer. En revanche, depuis les années 1980, leur attitude a changé et les renvois sont plus fréquents. Au cours des dernières années, entre 1997 et 2007, les renvois adressés à la Cour oscillent entre 10 (2006) et 26 (2000), la vingtaine étant six fois dépassée. Ces chiffres restent très inférieurs à ceux l'Allemagne ou de l'Italie, pourvoyeurs importants, mais les ordres de grandeur, en dépit des variations annuelles, sont comparables à ceux de la France, des Pays-Bas et de la Belgique ; ils sont en revanche supérieurs aux chiffres de l'Espagne, du Portugal, du Danemark ou de la Grèce²³. Le changement de comportement des juges britanniques a été expliqué par divers facteurs : une plus grande familiarité avec le droit communautaire, la reconnaissance de l'expertise de la Cour, l'intérêt pratique pour le juge national de s'adresser à la Cour dans certains litiges techniques, mais aussi le sentiment de se priver d'une possibilité d'influence sur la jurisprudence de la Cour en n'utilisant pas ce mécanisme²⁴.

S'agissant du contenu des décisions rendues, il traduit un souci global de conformité à la jurisprudence de la Cour européenne de justice.

Concernant l'effet direct des dispositions de droit communautaire, c'est-à-dire le droit pour un individu d'en demander l'application par son juge national, l'*European Communities Act*, en reconnaissant l'immédiateté de ce droit, ouvrait la voie aux juges. Globalement, la possibilité d'invoquer l'effet direct, notamment d'une directive non transposée ou mal transposée, a été acceptée par les juges britanniques et ceux-ci ont, conformément à la jurisprudence de la Cour, limité cette faculté aux litiges opposant les individus à leur État. Pourtant, il s'agissait là de questions qui ont posé problème dans d'autres États²⁵.

Quant à la primauté, elle oblige toutes les autorités de l'État à faire prévaloir le droit communautaire (aujourd'hui de l'Union), sur les règles nationales, y compris la loi, fût-elle postérieure. Le respect de cette exigence, qui peut entrer en contradiction avec le respect du principe constitutionnel de souveraineté du Parlement, s'est opéré progressivement. Dans un premier temps, la grande majorité des juges britanniques a tenté de concilier avec pragmatisme ces deux impératifs par le recours à la méthode dite de l'interprétation conforme²⁶ : la loi britannique était

23. Voir annexe VI du XXV^e rapport cité n. 20.

24. Paul CRAIG, « Report on the United Kingdom », dans Anne-Marie SLAUGHTER, Alec STONE SWEET, Joseph WEILER (eds), *The European Court and National Courts. Doctrine and Jurisprudence. Legal change in its social context*, Oxford, Hart Publishing, 1998, p. 195-224, particulièrement p. 221.

25. *Ibid.*, p. 204.

26. Sur l'évolution de la position des juridictions britanniques, voir Paul CRAIG, art. cité, p. 195-204.

interprétée à la lumière du droit communautaire, ce qui permettait de l'appliquer, mais en respectant sur le fond la teneur du texte communautaire. Le plein respect de l'orthodoxie communautaire est intervenu par la suite et le principe de primauté a été reconnu en tant que tel avec toutes les conséquences qui en découlent du point de vue de l'application du droit communautaire lui-même et des possibles atteintes à la souveraineté de la loi. L'affaire *Factortame* qui a été à l'origine de ce changement a donné lieu à plusieurs décisions nationales et communautaires : était en cause une loi britannique qui imposait des conditions de nationalité et de résidence pour l'immatriculation des navires de pêche et semblait *a priori* contraire aux principes prévus par le traité de Rome. La « House of Lords », après renvoi à la Cour de Luxembourg, a prononcé des mesures provisoires suspendant l'application de la loi en cause jusqu'à ce que la Cour ait rendu un arrêt sur sa compatibilité avec le droit communautaire. Or, dans le système britannique, les juridictions ne disposent pas d'un tel pouvoir : c'est donc en s'appuyant directement sur le droit communautaire et « pour en assurer la pleine efficacité²⁷ » que la « House of Lords », conformément à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), a pris cette décision. Ultérieurement, s'est posée la question de la réparation du préjudice subi par les sociétés qui n'avaient pu exercer leurs activités de pêche du fait de la loi effectivement contraire aux principes communautaires²⁸. À défaut de possibilités prévues pour mettre en jeu la responsabilité du législateur au Royaume-Uni²⁹, c'est une fois encore en s'appuyant sur la jurisprudence communautaire que le juge britannique a pu indemniser les sociétés de pêche. On notera que dans une affaire comparable où était en cause une loi du Parlement allemand contraire au droit communautaire, l'entreprise qui s'est adressée au juge de ce pays pour être indemnisée n'a pas obtenu le même résultat : la Bundesgerichtshof s'est prononcée négativement sur l'existence d'une responsabilité civile³⁰.

De façon générale, le suivi de la jurisprudence britannique témoigne du nombre croissant des décisions où s'applique le droit communautaire³¹

27. CJCE, 19 juin 1990, aff. C-213/89, rec. p. I-2433, point 21.

28. La Cour a rendu un arrêt en constatation de manquement en ce sens le 21 juin 1991.

29. Voir Catherine SMITS, Anne VALLERY, « Les principes généraux applicables à la puissance publique », dans Marianne DONY, Georges VANDERSANDEN (dir.), *La Responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 98 : les auteurs retracent la situation du droit anglais avant et après l'affaire *Factortame* et rappellent le principe britannique selon lequel « *an act of Parliament can do no wrong* ».

30. « Le dénouement de l'affaire *Factortame* : la responsabilité civile du Royaume-Uni », dans *Mélanges en l'honneur de M. Waelbroeck*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 355-386, particulièrement p. 386.

31. Voir sur ce point la chronique de la *Revue trimestrielle de droit européen* sur l'application du droit communautaire par les juridictions britanniques, actuellement sous la direction d'Emmanuelle SAULNIER-CASSIA et Angela WARD.

et du souci global des juges de respecter la jurisprudence de la Cour de Luxembourg. Dans une affaire récente concernant le mandat d'arrêt européen³², on peut ainsi relever que le juge britannique, la « House of Lords », s'est pleinement inspiré d'un arrêt prononcé quelques temps auparavant par la CJCE³³ en interprétant la loi britannique à la lumière de la décision-cadre instaurant le mandat européen. Or dans l'affaire Pupino qu'elle cite d'ailleurs expressément, le Royaume-Uni était intervenu pour s'opposer à la thèse qui a finalement été retenue par la Cour et permettait d'étendre au domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (troisième pilier) des principes du droit communautaire (premier pilier)³⁴.

Les juridictions britanniques ont ainsi progressivement investi le droit communautaire et constituent un rouage majeur pour en assurer le respect, y compris contre les règles nationales et l'opinion du gouvernement ! E. Saulnier-Cassia et A. Ward relèvent ainsi « la permanence de la contribution majeure des juridictions britanniques à la mise en œuvre et au développement du droit communautaire au Royaume-Uni³⁵ ». Certaines catégories de requérants ont d'ailleurs su jouer de manière stratégique de ces possibilités pour améliorer leur traitement au Royaume-Uni : il en est tout spécialement ainsi en matière d'égalité hommes/femmes et dans le domaine du droit du travail³⁶. On comprend dès lors mieux pourquoi le gouvernement britannique s'est souvent défié de la Cour de Luxembourg et a voulu obtenir une dérogation concernant l'application de la Charte des droits fondamentaux au Royaume-Uni.

En conclusion, la situation du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne procède d'une alchimie complexe qui invite à des opinions nuancées et à se garder de jugements hâtifs sur un partenaire atypique. La possible accession de David Cameron aux fonctions de premier ministre à la suite des prochaines élections pourrait conduire à un raidissement de l'attitude britannique vis-à-vis de l'Union, mais on ne saurait surévaluer les effets d'annonce... Déjà le référendum promis à propos du traité de Lisbonne a été oublié à la faveur de la ratification tchèque. De plus, les éléments d'incertitude tenant au contexte économique et politique international, tout comme les évolutions récentes de l'Union en termes d'élargissement et d'approfondissement, laissent l'avenir ouvert.

32. 28 février 2007, Dabas/High Court of Justice, Madrid, Law Reports 2007, vol. 2, p. 254.

33. CJCE 16 juin 2005, Pupino, aff. C 105/03, rec. p. I- 5285

34. *Revue trimestrielle de droit européen*, 2008, n° 1, p. 171-203, particulièrement p. 201-203.

35. *Revue trimestrielle de droit européen*, 2007, n° 1, p. 47-72, particulièrement p. 52.

36. Paul CRAIG, art. cité, p. 222-223.