

Les négociations du Brexit et la sécurité en Europe

Dr, Mohamed JEBBOUR

enseignant chercheur, Université Mohammed V de Rabat, maroc

Résumé

Le Brexit a transformé la relation UE-Royaume-Uni en un défi de politique étrangère pour les deux parties. Les négociations sur les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni ont été un processus dans lequel les deux parties ont appris à se connaître en tant que négociateur tiers. Le Royaume-Uni a adopté une attitude très différente vis-à-vis de la déclaration politique, convenue parallèlement à l'accord de retrait (couvrant les conditions du départ du Royaume-Uni de l'UE), la traitant comme un guide plutôt qu'une feuille de route pour les négociations. Et le Royaume-Uni a décidé de ne pas poursuivre les négociations avec l'UE sur une future relation en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. Ceci dans un contexte où les États membres de l'UE se sont engagés à approfondir la coopération en matière de sécurité et de défense. À l'heure actuelle, et malgré les défis internationaux partagés, un accord formel sur la politique étrangère, de sécurité et de défense entre l'UE et le Royaume-Uni semble devoir être remplacé par une autre approche.

Mots clés : Brexit- Négociations - L'Union européenne – le Royaume Uni- Sécurité

Abstract

The Brexit has transformed the EU-UK relationship into a foreign policy challenge for both sides. Negotiations on the future relationship between the EU and the U.K have been a process in which both sides have come to know each other as third-party negotiators. The U.K has taken a very different attitude to the political declaration, agreed alongside the withdrawal agreement (covering the terms of the U.K's departure from the EU), treating it as a guide rather than a roadmap for the negotiations. And the U.K has decided not to pursue negotiations with the EU on a future foreign, security, and defense policy relationship. This is in a context where EU members have committed to deepening security and defense cooperation. At present, and

despite shared international challenges, a formal agreement on foreign, security and defense policy between the EU and the United Kingdom appears to be replaced by another approach.

Keywords: Brexit- Negotiations - The European Union - The United Kingdom – Security

Introduction

« We are leaving European Union but we are not leaving Europe », Theresa May³⁹⁴.

Défi politique, le Brexit est surtout une gagerie juridique³⁹⁵.

Dans ce sens, l'alinéa 1 de l'article 50 du Traité de Lisbonne dispose que « Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union ». C'est en déclenchant l'application de cet article que le référendum du retrait de l'UE a eu lieu le 23 juin 2016 au Royaume-Uni. D'ordre politique, cette consultation du peuple honorait la promesse de l'ex-chef du gouvernement David Cameron. L'ancien Premier ministre avait en effet promis la mise en place d'un référendum, lors de son discours dit « de Bloomberg » le 23 janvier 2013 s'il était réélu en 2015, dans l'objectif de rassembler le parti conservateur, déchiré entre Europhiles et Eurosceptiques³⁹⁶.

A vrai dire, même si le référendum a eu lieu en 2016, ce n'est qu'en 31 janvier 2020 que le Brexit a été officiel. Le retard a été dû à des enjeux de négociations au point d'arriver à un certain moment à un blocage (« *no deal* »).

Le départ du Royaume-Uni de l'UE le 31 janvier 2020 a créé un nouveau défi de politique étrangère pour les deux parties. Après près d'un demi-siècle en tant qu'État membre de l'UE, le Royaume-Uni est passé du statut de participant à l'élaboration de la politique de l'UE à celui de l'un des sujets de son action extérieure. Pour le Royaume-Uni,

³⁹⁴ UK Prime Minister's Office, The government's negotiating objectives for existing the European Union : Prime Minister speech, Lancaster House London, 17 January 2017.

³⁹⁵ Aurélien Antoine, Le Brexit, une histoire anglaise, Dalloz, 2020.

³⁹⁶ Agathe Postif, « Brexit, sécurité et défense », Université Paris 2 Panthéon-Assas, p. 6.

la négociation d'une relation future avec l'UE est devenue son défi le plus pressant en matière de politique étrangère, le résultat des négociations étant susceptible d'avoir des effets sociétaux et économiques de grande envergure.

Ce changement profond de la relation UE-Royaume-Uni vers une relation tierce a été moins remarqué qu'on aurait pu s'y attendre. Et le jour du Brexit était une affaire plus discrète que le drame du Brexit des bouleversements politiques intérieurs et des négociations de retrait approfondies auraient pu le justifier. Cela s'explique principalement par le fait que les changements immédiats dans la vie économique et sociale du Royaume-Uni étaient invisibles alors que le pays entrait dans la période de transition prévue par l'accord de retrait. L'accord de retrait, conclu le 17 octobre 2019, a été négocié en vertu de l'article 50 du traité sur l'Union européenne et prévoyait les conditions de sortie du Royaume-Uni de l'UE. Le drame politique du Brexit avait également été largement étouffé auparavant par l'élection en décembre 2019 d'un gouvernement dirigé par Boris Johnson qui disposait d'une importante majorité parlementaire. Cela a assuré l'adoption rapide de la législation ratifiant l'accord de retrait par le Parlement britannique, mettant fin à l'impasse politique intérieure et achevant le premier retrait d'un État membre de l'UE en vertu de l'article 50 du traité sur l'Union européenne.

Le Brexit a transformé la relation UE-Royaume-Uni en un défi de politique étrangère pour les deux parties. Les négociations sur les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni ont été un processus dans lequel les deux parties ont appris à se connaître en tant que négociateur tiers. Le Royaume-Uni a adopté une attitude très différente vis-à-vis de la déclaration politique, convenue parallèlement à l'accord de retrait (couvrant les conditions du départ du Royaume-Uni de l'UE), la traitant comme un guide plutôt qu'une feuille de route pour les négociations. Et le Royaume-Uni a décidé de ne pas poursuivre les négociations avec l'UE sur une future relation en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. Ceci dans un contexte où les États membres de l'UE se sont engagés à approfondir la coopération en matière de sécurité et de défense. À l'heure actuelle, et malgré les

défis internationaux partagés, un accord formel sur la politique étrangère, de sécurité et de défense entre l'UE et le Royaume-Uni semble devoir être remplacé par une approche de « débrouille ».

Le futur partenariat de sécurité UE-Royaume-Uni fera l'objet de négociations distinctes de celles portant sur les futures relations économiques et commerciales. Les négociations sur le Brexit se caractérisent par une approche par phases qui vise à éviter les lacunes opérationnelles et juridiques lors de la transition de la relation actuelle vers de nouveaux arrangements dans tous les domaines de coopération. La première phase (juin-décembre 2017) a été consacrée au règlement des grands dossiers prioritaires afin de prévenir le risque d'insécurité juridique suite au Brexit. Suite à la notification formelle du Royaume-Uni le 29 mars 2017 au Conseil européen de son intention de quitter l'UE en déclenchant l'article 50, six cycles de négociation ont été nécessaires pour aborder trois questions urgentes identifiées lors de cette première phase :

- (1) Droits des citoyens de l'UE et du Royaume-Uni ;
- (2) le règlement financier, y compris les obligations contractées par le Royaume-Uni alors qu'il était encore membre ;
- (3) les coûts spécifiques liés au processus de retrait et le dilemme causé par la frontière nord-irlandaise.

En décembre 2017, le Conseil européen a estimé que des progrès suffisants avaient été accomplis dans les trois domaines de préoccupation et a lancé la deuxième phase (qui, au moment de la rédaction du présent rapport, était toujours en cours). Cette phase s'est concentrée sur la négociation et la ratification d'un accord de retrait et sur une discussion préliminaire sur le cadre de la future relation à long terme entre l'UE et le Royaume-Uni. Sur la base de la suggestion du Conseil européen et de la proposition de Theresa May dans son discours de Florence, les ministres de l'UE-27 se sont mis d'accord lors du Conseil Affaires générales du 29 janvier 2018 sur une période de transition/mise en œuvre commençant immédiatement après la fin de l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE en mars 2019 et se terminant le 31 décembre 2020. Au cours de cette période de transition/mise en œuvre prévue, tous les instruments et législations réglementaires,

budgétaires, de surveillance, judiciaires et d'exécution existants de l'UE continueront de s'appliquer au Royaume-Uni. Cependant, la Grande-Bretagne perdra son droit de vote, sa participation au processus décisionnel des institutions et agences de l'UE sera restreinte et elle ne pourra pas adhérer aux nouvelles mesures en matière de justice et d'affaires intérieures. Cette disposition transitoire est comprise comme une période tampon supplémentaire visant à éviter une sortie brutale, dont les éventuelles lacunes ne seraient comblées que lorsque la future relation UE-Royaume-Uni entrerait en vigueur. Étant donné que ces lacunes potentielles ne seraient comblées qu'une fois que le Royaume-Uni aura quitté l'UE et après que le nouvel accord sur les relations aura été ratifié par tous les États membres, la deuxième phase comprend également des discussions préliminaires sur le futur accord de sécurité qui devrait entrer en vigueur une fois la transition /la période de mise en œuvre est terminée. La troisième et dernière phase, qui devrait débuter en mars 2019, correspond à la négociation du futur accord de sécurité Royaume-Uni-UE.

En effet, le retrait du Royaume-Uni présente beaucoup d'enjeux pour la sécurité européenne comprise dans le cadre de la sécurité et la défense. A partir de cet article, nous essayerons d'analyser les enjeux du Brexit à l'égard et de la sécurité et de la défense de l'Europe dans un cadre de relations UK-UE. Une perspective à propos de la sécurité européenne de post-brexit sera également mise en exergue. Ainsi, notre travail sera guidé principalement par la problématique suivante : **Dans quelle mesure la sécurité et la défense européenne seront-elles assurées dans le cadre des potentiels partenariat entre l'UE et le Royaume-Uni ?**

Pour répondre à cette problématique, nous essayerons de toucher dans un premier temps aux positions des parties autour de la thématique sécuritaire durant les négociations Brexit (**Chapitre I**). Dans un second temps, nous traiterons l'impact du Brexit sur la sécurité et la défense européennes dans une perspective de potentielles formes institutionnalisées (**Chapitre II**).

La position des parties autour de la thématique de la sécurité et de la défense

Ce chapitre explore comment la position de négociation émergente du Royaume-Uni concernant la future coopération en matière de sécurité intérieure avec l'UE se caractérise par une attente largement infondée que peu de changements dans ce domaine de coopération au nom de la sécurité collective. L'UE, quant à elle, a signalé qu'elle souhaitait un partenariat bénéfique pour les deux parties, mais a également souligné divers défis à la coopération future et exprimé sa frustration face à la position vague du Royaume-Uni et aux difficultés rencontrées dans les négociations - des sentiments qui, préviennent les auteurs, pourrait réduire la volonté politique nécessaire pour parvenir à un futur accord substantiel sur la sécurité.

Dans le cadre de l'introduction de cet article, nous avons essayé de présenter le cadre général des négociations sur la sécurité pour mieux appréhender les positions des parties, à savoir le l'UE et le Royaume-Uni.

La position du Royaume-Uni

Bien que les négociations dans le domaine de la sécurité ne commencent pas tant que l'accord de retrait ne sera pas signé et ratifié³⁹⁷, le Royaume-Uni a commencé à articuler sa position via un certain nombre de discours du Premier ministre et deux documents du gouvernement britannique : « Security, Law Enforcement and Criminal Justice: a future partnership »³⁹⁸ (Sécurité, application de la loi et justice pénale : un futur partenariat) and « The Future Relationship

³⁹⁷ Comme cela sera expliqué plus en détail dans cette section, un accord a été conclu sur le texte de retrait en novembre 2018. Au moment de la soumission des preuves (proof submissions) (mai 2018), cependant, il y avait une incertitude du côté britannique concernant l'acceptation politique de l'accord.

³⁹⁸ HM Government, 'Security, Law Enforcement and Criminal Justice: A Future Partnership', 2017, Available from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645416/Security__law_enforcement_and_criminal_justice_-_a_future_partnership_paper.PDF , consulté le 23/05/2022.

between the United Kingdom and the European Union »³⁹⁹ (La Relation future entre le Royaume-Uni et l'Union européenne).

Il est important de mentionner dès le départ que les débats politiques britanniques ont été largement caractérisés par une idée non fondée, bien que dominante, selon laquelle peu de choses changeront dans ce domaine de coopération. Comme Theresa May l'a mentionné à plusieurs reprises, un niveau similaire de coopération en matière de sécurité devrait se poursuivre, bien que le Royaume-Uni ne fasse plus partie de l'ELSJ⁴⁰⁰, afin de garantir que la sécurité européenne ne soit pas mise en danger⁴⁰¹. Elle a fait valoir lors de la conférence de Munich sur la sécurité en février 2018 que, s'il n'existe pas d'arrangement de sécurité entre l'UE et un pays tiers qui atteigne le niveau de coopération souhaité par le Royaume-Uni, les accords étendus entre l'UE et les pays tiers dans d'autres domaines, tels que le commerce, pourrait servir de précédent pour ce domaine⁴⁰². Comme elle l'a conclu, « il n'y a aucune raison juridique ou

³⁹⁹ HM Government, 'The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union', 2018, Available from:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/

file/725288/The_future_relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union.pdf, consulté le 23/05/2022.

⁴⁰⁰ Le sigle ELSJ renvoie à « Un espace de liberté, de sécurité et de justice ». Le titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) — articles 67 à 89 — est consacré à l'ELSJ. Outre des dispositions générales, ce titre contient un chapitre spécifique consacré à chacun des domaines suivants: politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration, coopération judiciaire en matière civile, coopération judiciaire en matière pénale, coopération policière (Voir : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/150/an-area-of-freedom-security-and-justice-general-aspects>, consulté le 24/05/2022).

⁴⁰¹ A cet égard, vous pouvez consulter les discours annoncés par l'ex Première ministre Theresa May, à savoir : Le discours Lancaster House en Janvier 2017, le discours Florence en Septembre 2017, et le discours de Munich en Février 2018.

⁴⁰² House of Lords, 'Brexit: The Proposed UK-EU Security Treaty', European Union Committee, 2018, 18th Report of Session 2017–2019, HL Paper 164, July, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldcom/164/164.pdf>, consulté le 23/05/2022.

opérationnelle pour qu'un tel accord ne puisse pas être conclu dans le domaine de la sécurité intérieure »⁴⁰³. En fait, le Royaume-Uni a appelé l'UE à éviter « des restrictions institutionnelles rigides ou une idéologie profondément enracinée »⁴⁰⁴ et l'invite à ne pas « être si inflexible qu'elle confine la coopération aux modèles existants »⁴⁰⁵.

Au cours de la négociation pré-Brexit de l'accord de retrait, le Royaume-Uni a mis fin à ses engagements existants en matière de sécurité et de défense de l'UE en se retirant de la liste des groupements tactiques de l'UE⁴⁰⁶, en renonçant à sa fourniture d'un quartier général opérationnel pour la mission navale d'Atalanta⁴⁰⁷ et en cessant de fournir des commandants opérationnels pour les missions établies dans le cadre de la PSDC (la politique de sécurité et de défense commune). La participation du Royaume-Uni à toute opération de la PSDC lancée avant la fin de l'année 2020 se fera sur la base d'accords avec des pays tiers plutôt que sur les accords avec l'UE²⁷. Par conséquent, jusqu'à la fin de 2020, le Royaume-Uni s'est formellement engagé à jouer ce rôle fantôme dans la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'UE tout en étant absent du

⁴⁰³ May, T, 'PM Speech at Munich Security Conference: 17 February 2018', 2018; Available from: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-munich-security-conference-17-february-2018> , consulté le 24/05/2022.

⁴⁰⁴ Ibid.

⁴⁰⁵ House of Commons, 'UK-EU Security Cooperation After Brexit', Home Affairs Committee, 2018, Available from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmhaff/635/635.pdf> , consulté le: 24/05/2022.

⁴⁰⁶ Les Groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE) ou Groupement tactiques interarmées de réaction rapide (GTIRR) sont des forces multinationales interarmes de réaction rapide, capable de mener des interventions militaires dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne (PSDC).

⁴⁰⁷ Selon un communiqué du Conseil de l'UE du 20 avril 2021, l'EU NAVFOR opération Atalanta contribue à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie. L'opération s'inscrit dans le cadre de l'approche globale de l'UE en faveur d'une Somalie pacifique, stable et démocratique et contribue à la stabilité de la Corne de l'Afrique.

processus décisionnel, suivant les positions de l'UE mais sans jouer un rôle substantiel dans leur mise en œuvre.

Le Royaume-Uni a pris la décision de négocier avec l'UE exclusivement sur les relations commerciales futures, à l'exclusion d'autres questions non commerciales et liées aux frontières. Contrairement à un échec à parvenir à un accord sur les termes du cadre pour le commerce UE-Royaume-Uni, le retrait du Royaume-Uni de l'élaboration de la politique étrangère, de sécurité et de défense pendant la période de transition signifie que les coûts immédiats du Brexit ont déjà été encourus. En outre, on peut affirmer que le domaine de la politique étrangère, de sécurité et de défense a été l'un des premiers domaines politiques à avoir été touché par le Brexit.

La position de l'UE

Les négociations sur l'accord de retrait ont également démontré que les positions de négociation du Royaume-Uni et de l'UE limitaient la portée d'un partenariat de sécurité approfondi et global. La position de l'UE, défendue par M. Barnier et le groupe de travail sur l'article 50, selon laquelle le Royaume-Uni ne devrait pas se voir accorder des privilèges ou un accès à l'élaboration de la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'UE qui dépassaient ceux déjà accordés aux pays tiers, a limité la portée de la relation. L'une des conséquences de cette position s'est manifestée dans le plan visant à restreindre l'accès au programme mondial de navigation par satellite Galileo, dont le Royaume-Uni avait été un participant engagé. L'accent mis par l'UE sur la préservation de l'intégrité du marché unique a pris le pas sur la coopération en matière de sécurité et de défense. La question de Galileo a eu un impact réprimant sur ceux qui, au Royaume-Uni, préconisaient une relation étroite entre l'UE et le Royaume-Uni en matière de sécurité et de défense après le Brexit, et a conduit le gouvernement britannique à s'engager à construire son propre système de satellites.

Du point de vue de l'UE, il est difficile de dire si la position initiale du Royaume-Uni en matière de sécurité est perçue comme ayant un quelconque potentiel, ou si elle est tout simplement convaincante. Si, d'une part, la réponse de Michel Barnier au document sur la sécurité

du gouvernement britannique suggérait la fin de l'implication du Royaume-Uni dans le processus décisionnel de l'UE et de sa capacité à façonner de nouveaux instruments⁴⁰⁸, il admet d'autre part que les priorités de sécurité de l'UE et du Royaume-Uni sont assez alignées⁴⁰⁹.

L'UE veut un partenariat qui profiterait aux deux parties et qui couvrirait un large éventail de menaces. Néanmoins, l'UE a également identifié un certain nombre de défis initiaux pour le futur accord de sécurité entre le Royaume-Uni et l'UE, notamment le fait qu'elle ne veut pas discriminer les autres pays tiers en étant perçue comme favorisant le Royaume-Uni et en créant un précédent, ce qui signifierait que le futur accord devrait avoir un équilibre délicat entre les droits et les obligations.

En janvier 2018, la Commission européenne a énuméré les « facteurs déterminant le degré de coopération de l'UE avec les pays tiers, notamment l'intérêt sécuritaire de l'UE-27, les menaces potentielles partagées et la proximité géographique, l'existence d'un cadre commun d'obligations avec les pays tiers (par exemple Schengen ou l'espace de libre circulation), le risque de bouleversement des relations avec d'autres pays, le respect des droits fondamentaux et des normes de protection des données, et la force des mécanismes d'exécution et de règlement des différends. Les propositions du Royaume-Uni devraient donc respecter le seuil pour tous ces éléments.

⁴⁰⁸ Barnier, M., 'Speech by Michel Barnier at BusinessEurope Day', 2018, 1 March, Brussels. Available from: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-1462_en.htm, consulté le: 24/05/2022.

⁴⁰⁹ Barnier, M., Speech by Michel Barnier, 'Chief Negotiator for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom', at the Plenary Session of the European Committee of the Regions, SPEECH/17/723, 22 March 2017, Brussels. Available from: <https://www.ifa.ie/wp-content/uploads/2017/03/Speech-by-Michel-Barnier.pdf>, consulté: le 24/05/2022.

Les potentiels partenariats UE-UK : Exemple de la PCSD

Le choix de la politique commune de sécurité et de défense est motivé par l'importance de cette politique dans le futur partenariat entre l'UE et le Royaume-Uni, ainsi que sa considération comme l'un des piliers de la sécurité européenne. Pour ce nous verrons les formes institutionnelles que pourraient prendre les futurs partenariats dans le cadre de la PCSD, puis nous évoquerons un instrument spécial de la PCSD, qu'est la Coopération structurée permanente (CSP).

Les formes institutionnelles potentielles

L'option la plus couramment suggérée par les observateurs de la sécurité européenne est celle d'une participation britannique à la PSDC en tant que pays tiers. Cette option représente une manière de prendre en compte la forte réciprocité d'intérêts de part et d'autre. De plus, cette option ne poserait aucun problème politique au Royaume-Uni puisque, contrairement au marché unique, la participation des pays tiers à la PSDC ne s'accompagne pas d'obligations intrusives en vertu du droit de l'UE. La participation de pays tiers est déjà une pratique courante. Les pays candidats, membres de l'Espace économique européen et de l'Association européenne de libre-échange, et ceux visés par la politique européenne de voisinage sont invités à « s'aligner » sur les déclarations de l'UE en matière de politique étrangère une fois que celles-ci ont été convenues entre les États membres.

Dans le cadre de la PSDC, quelque 45 pays non membres de l'UE ont participé à des missions militaires et civiles, soit sur une base ad hoc, soit dans le cadre juridique de l'accord-cadre de participation (ACP). Ces accords sont conclus sous la forme d'accords bilatéraux entre l'UE et les pays tiers sur la base des articles 37 du Traité sur l'UE et 218 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. En signant un tel accord, un État tiers reconnaît l'UE comme un partenaire viable dans la gestion des crises et vice versa. Ainsi, le retrait du Royaume-Uni de l'Union n'empêche pas une collaboration étroite avec les États membres de l'UE par l'alignement sur des positions communes et la participation à des missions PSDC, pas plus qu'il n'empêche (en

théorie) une coopération en matière de passation des marchés relatifs à la défense.

Les pays tiers ne sont pas associés à l'élaboration des opérations. Ils reçoivent généralement l'accès aux documents pertinents une fois que la participation a été acceptée par le COPS (Comité politique et de sécurité⁴¹⁰). Dans la pratique, les pays tiers sont censés et tenus d'accepter le calendrier et les procédures de l'UE et, par nature, la participation des États non membres aux opérations de l'UE nécessite un certain degré d'acceptation des pratiques de l'UE, ainsi qu'un certain degré de subordination⁴¹¹.

Une pleine participation à la préparation et à la formation des missions PSDC à travers, entre autres, le Comité civil, le Comité militaire de l'UE, le Groupe politico-militaire, la Capacité civile de planification et de conduite, et l'état-major de l'UE seront difficiles à réaliser. Outre les obstacles juridiques, d'autres États qui contribuent largement aux missions PSDC – comme la Turquie – devraient exiger l'égalité de traitement. Un point de départ possible peut être offert par la position de la Norvège. La Norvège a fourni des moyens et du personnel à une grande variété de missions et d'opérations PSDC. Ce pays a actuellement accès à un dialogue régulier sur la politique étrangère et de sécurité de l'UE. De plus, l'accord de la Norvège permet au pays de se joindre aux missions et opérations de la PSDC, ainsi qu'à la coopération au sein de l'AED⁴¹². Néanmoins, la Norvège

⁴¹⁰ Le Comité politique et de sécurité est compétent pour ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Il a pour mission: de suivre la situation internationale; de recommander au Conseil les orientations stratégiques et les options politiques; de fournir des orientations au comité militaire, au groupe politico-militaire et au comité chargé des aspects civils de la gestion des crises; d'exercer le contrôle politique et la direction stratégique des opérations de gestion des crises.

⁴¹¹ Thierry Tardy, 'CSDP: Getting Third States on Board' (European Union Institute for Security Studies Brief, 2014), p. 6.

⁴¹² Fraser Cameron, 'After Brexit: Prospects for UK–EU Cooperation on Foreign and Security Policy' (European Policy Centre Policy Brief, 2017), <http://aei.pitt.edu/92359/>, consulté le: 20/05/2022.

est confrontée à des problèmes similaires dans le cadre du processus décisionnel⁴¹³.

La Coopération structurée permanente (CSP ou PESCO)

La CSP (ou PESCO dans son acception anglophone) est un outil de coopération intergouvernementale issu du traité de Lisbonne s'adressant aux « États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes » (article 42 § 6). Ainsi, la CSP permet, pour aller plus vite et plus loin en matière de coopération militaire, à un groupe d'États de l'UE volontaires de renforcer leur collaboration dans ce domaine, en se joignant à une variété de projets en fonction de leurs besoins. L'objectif de la CSP est de pallier les lacunes, notamment capacitaires, des États européens, de renforcer la compétitivité des firmes européennes de défense et d'éviter les doublons⁴¹⁴.

Il est intéressant de noter que, malgré la règle générale selon laquelle rien ne change, la participation du Royaume-Uni à la soi-disant PESCO en matière de défense est exclue (45). Le Royaume-Uni ne peut participer qu'à titre « exceptionnel ». A ce titre, l'article 127, para. 7(a) de l'Accord sur le retrait du Royaume-Uni annonce :

« Aux fins de l'Article 42, paragraphe 6, et de l'Article 46 du TUE et du protocole no 10 sur la coopération structurée permanente établie par l'Article 42 du TUE, toutes les références faites aux États membres s'entendent à l'exclusion du Royaume-Uni. Cela n'exclut pas la possibilité pour le Royaume-Uni d'être invité à participer en tant que pays tiers à des projets donnés en vertu des conditions énoncées dans

⁴¹³ Nicole Koenig, 'Towards Norway Plus? EU–UK Defence Cooperation Post-Brexit' (Jacques Delors Institut Berlin Policy Paper, 2018), <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/towards-norway-plus-eu-uk-defence-cooperation-post-brexit>, consulté le : 20/05/2022.

⁴¹⁴ Delphine Deschaux-Dutard, « L'Europe et sa défense : la coopération structurée permanente est-elle une panacée ? », Magazine DSI, <https://www.aren24.news/2020/10/30/leurope-et-sa-defense-la-cooperation-structuree-permanente-est-elle-une-panacee/>, consulté le 23/05/2022.

la décision (PESC) 2017/2315 du Conseil (135), à titre exceptionnel, ou à toute autre forme de coopération dans les limites autorisées et dans les conditions fixées par les futurs actes de l'Union adoptés sur la base de l'Article 42, paragraphe 6, et de l'Article 46 du TUE ».

Outre la possibilité future pour le Royaume-Uni de participer à des projets PESCO spécifiques, l'accord de retrait prévoit la possibilité de continuer à participer à certaines des institutions et opérations PSDC, y compris des contributions financières. En même temps, le Royaume-Uni restera lié par les décisions prises dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), à moins qu'il ne fasse une déclaration formelle au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, indiquant que, pour des raisons vitales et déclarées de politique nationale, dans ces cas exceptionnels il n'appliquera pas la décision⁴¹⁵. Pourtant, même dans ce cas, la règle selon laquelle il doit s'abstenir de toute action susceptible d'entrer en conflit ou d'entraver l'action de l'Union fondée sur cette décision continue de s'appliquer⁴¹⁶. La situation après la période de transition dépendra donc de ce qui pourra être convenu dans le futur accord de partenariat.

Cependant, certains indices peuvent déjà être trouvés dans la « Déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni » qui a été adopté parallèlement à l'Accord du retrait. Le plan général semble être de concevoir « une coopération ambitieuse, étroite et durable dans le domaine de l'action

⁴¹⁵ L'article 129, para. 6 de l'Accord de retrait dispose : « À la suite d'une décision du Conseil relevant du titre V, chapitre 2, du TUE, le Royaume-Uni peut présenter une déclaration formelle au Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, indiquant que, pour des raisons de politique nationale vitales qu'il expose, dans ces cas exceptionnels, il n'appliquera pas la décision ». Il faut rappeler à cet égard que le Titre V du Chapitre II du Traité sur l'UE traite des « DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES CONCERNANT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE ».

⁴¹⁶ L'article précité précise également que « dans un esprit de solidarité mutuelle, le Royaume-Uni s'abstient de toute action susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ou d'y faire obstacle, et les États membres respectent sa position ».

*extérieure afin de protéger les citoyens contre les menaces extérieures, dont les nouvelles menaces qui se font jour, de prévenir les conflits, de renforcer la paix et la sécurité internationales, notamment dans le cadre des Nations unies et de l'OTAN, et de s'attaquer aux causes profondes des défis mondiaux tels que le terrorisme ou la migration illégale. Elles défendront un ordre international fondé sur des règles et projeteront leurs valeurs communes au niveau mondial »*⁴¹⁷. À cette fin, la déclaration prévoit également, entre autres, que le Royaume-Uni, à l'invitation du haut représentant, participe aux réunions ministérielles informelles des États membres de l'Union⁴¹⁸ et qu'il participe au cas par cas à la PSDC et aux opérations au moyen d'un accord-cadre de participation⁴¹⁹. Alors que la possibilité de participer à des réunions informelles ne revient pas en tant que telle dans le projet d'accord de mars 2020, la possibilité d'une participation du Royaume-Uni à des missions PSDC est réglementée dans un protocole établissant un cadre pour la participation du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à opérations de gestion de crise de l'Union européenne, qui seraient annexées à l'accord final⁴²⁰.

Conclusion

A travers l'analyse de ce sujet, nous pourrions conclure principalement à trois éléments.

⁴¹⁷ Paragraphe 92 de la Déclaration politique.

⁴¹⁸ Paragraphe 97 de la Déclaration politique énonce que : « À cet égard, le dialogue politique sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), ainsi que des dialogues sectoriels, permettraient une concertation souple entre les parties à différents niveaux (ministres, hauts fonctionnaires, niveau opérationnel). Le haut représentant peut, le cas échéant, inviter le Royaume-Uni à des réunions ministérielles informelles des États membres de l'Union. »

⁴¹⁹ Paragraphe 101 de la Déclaration politique.

⁴²⁰ Voir : European Commission, Part Three Title II on Foreign Policy, Security and Defence in the 'Draft text of the Agreement on the New Partnership with the United Kingdom' (Brussels, 18 March 2020) <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/200318-draft-agreement-forpolsec.pdf> , consulté le 20/05/2022.

Premièrement, le Brexit ne diminuera pas l'engagement du Royaume-Uni envers la défense et la sécurité européennes. L'idéal d'une *Global Britain* n'a pas le potentiel d'aller au-delà d'une rhétorique réconfortante, car il est incompatible avec les réalités des capacités du Royaume-Uni et les intérêts des autres grandes puissances. De plus, le Royaume-Uni est davantage incité à collaborer avec d'autres pays européens après le Brexit, car cela représente le seul moyen de surmonter sa crédibilité endommagée et de rattraper les liens institutionnels perdus.

Deuxièmement, il est peu probable que l'UE accorde au Royaume-Uni un rôle important dans la formulation de sa politique de sécurité, malgré son intérêt à exploiter les capacités britanniques à ses propres fins. Indépendamment des intérêts de sécurité partagés et de la proximité géographique, il existe deux principaux obstacles à l'octroi par l'UE d'un statut spécial à Londres: les instruments récemment mis en place en matière de sécurité et de défense de l'UE visant à approfondir la coopération dans ce domaine politique et l'aléa moral pour l'UE associé d'offrir une « bonne affaire » à Londres.

Troisièmement, le Brexit entraînera une plus grande intégration dans la politique de sécurité et de défense de l'UE, et il est en effet clair que c'est la direction dans laquelle les États membres se dirigent. Plutôt que de risquer l'éclatement de l'Union, le vote du Brexit a conduit à une solidarité rare et efficace, dont l'une des conséquences a été des avancées sans précédent en matière de sécurité et de défense. Des développements tels que la PESCO peuvent être potentiellement révolutionnaires, bien qu'ils doivent être dotés des ressources nécessaires par les États membres. Peut-être le plus important, la relation franco-allemande renouvelée offre une opportunité unique à cet égard.

En termes d'options spécifiques pour la future architecture de la collaboration UE-Royaume-Uni en matière de sécurité, nous pouvons avancer qu'il est très probable que l'UE et le Royaume-Uni travailleront principalement par le biais de l'OTAN et de relations bilatérales (ou de formats multilatéraux plus petits). L'OTAN offre une option pour poursuivre la collaboration UE-Royaume-Uni en matière de sécurité et

de défense, bien que les lacunes dans les opérations et les adhésions (sans parler des inquiétudes concernant la crédibilité de la garantie de sécurité américaine) signifient que cette option ne pourra jamais remplacer l'implication du Royaume-Uni dans la PSDC. Une approche bilatérale, comme le renforcement de la coopération anglo-française en matière de sécurité, offre une autre piste de coordination future, mais exigera que Paris et Londres gèrent leurs instincts compétitifs sur un certain nombre d'aspects et que Paris surtout ne remette pas en cause son intérêt parallèle à soutenir des initiatives renouvelées avec l'UE dans ce domaine.

Bibliographie

Ouvrages :

- Aurélien Antoine, *Le Brexit, une histoire anglaise*, Dalloz, 2020.

Thèses et mémoires :

- Agathe Postif, « *Brexit, sécurité et défense* », Mémoire de master , Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2017.

Papiers de recherche:

- Thierry Tardy, 'CSDP: Getting Third States on Board' (European Union Institute for Security Studies Brief, 2014).
- Fraser Cameron, '*After Brexit: Prospects for UK-EU Cooperation on Foreign and Security Policy*' (European Policy Centre Policy Brief.
- Nicole Koenig, '*Towards Norway Plus? EU-UK Defence Cooperation Post-Brexit?*' (Jacques Delors Institut Berlin Policy Paper, 2018).
- Delphine Deschaux-Dutard, « *L'Europe et sa défense : la coopération structurée permanente est-elle une panacée ?* », Magazine DSI, <https://www.areion24.news/2020/10/30/leurope-et-sa-defense-la-cooperation-structuree-permanente-est-elle-une-panacee/>

Rapports et documents officiels :

- House of Lords, '*Brexit: The Proposed UK-EU Security Treaty*', European Union Committee, 2018, 18th Report of Session 2017–2019, HL Paper 164, July, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldcom/164/164.pdf>.

- House of Commons, 'UK-EU Security Cooperation After Brexit', Home Affairs Committee, 2018, Available from: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmhaff/635/635.pdf>
- European Commission, Part Three Title II on Foreign Policy, Security and Defence in the 'Draft text of the Agreement on the New Partnership with the United Kingdom' (Brussels, 18 March 2020).

Discours officiels :

- UK Prime Minister's Office, The government's negotiating objectives for existing the European Union : Prime Minister speech, Lancaster House London, 17 January 2017.
- May, T, 'PM Speech at Munich Security Conference: 17 February 2018', 2018; Available from: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-munich-security-conference-17-february-2018>.
- Barnier, M., 'Speech by Michel Barnier at BusinessEurope Day', 2018, 1 March, Brussels. Available from: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-18-1462_en.htm.
- Barnier, M., Speech by Michel Barnier, 'Chief Negotiator for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom', at the Plenary Session of the European Committee of the Regions, SPEECH/17/723, 22 March 2017, Brussels. Available from: <https://www.ifa.ie/wp-content/uploads/2017/03/Speech-by-Michel-Barnier.pdf>

Webographie :

- HM Government, 'Security, Law Enforcement and Criminal Justice: A Future Partnership', 2017, Available from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645416/Security__law_enforcement_and_criminal_justice_-_a_future_partnership_paper.PDF
- HM Government, 'The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union', 2018, Available from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/725288/The_future_relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union.pdf
- Le titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/150/an-area-of-freedom-security-and-justice-general-aspects>