



HAL
open science

L'impact du Brexit sur les institutions de l'Union européenne

Loïc Robert

► **To cite this version:**

Loïc Robert. L'impact du Brexit sur les institutions de l'Union européenne. Le Brexit dans toutes ses dimensions / B. Barraud (dir.), L'Harmattan, p. 143-157, 2018, 9782343150277. hal-04040265

HAL Id: hal-04040265

<https://univ-lyon3.hal.science/hal-04040265>

Submitted on 18 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'impact du *Brexit* sur les institutions de l'Union européenne

La chose est bien connue : aucun des membres du couple ne sort indemne d'un divorce. Apprendre à vivre sans l'autre requiert une certaine capacité d'adaptation et la mise en place de nouvelles habitudes. Il n'en va pas différemment dans le cadre du *Brexit* puisque, là aussi, les deux membres du couple en instance de divorce devront réapprendre à vivre séparément. Bien que le Royaume-Uni soit concerné au premier chef par les conséquences de son retrait de l'Union, cette dernière sera bien évidemment aussi directement impactée par celui-ci. Certains ont pu craindre que le *Brexit* n'ait pour conséquence de « *casser l'Union* »¹. D'autres y voient au contraire une chance pour celle-ci². D'autres enfin se montrent, sans doute à raison, plus prudents, soulignant que le *Brexit* pourrait aussi bien annoncer « *la fin d'un rêve politique européen* » en même temps qu'il démontre « *la solidité de l'Union européenne* »³, qui, reconnaissons-le, gère pour le moment assez bien le tumulte provoqué par le référendum du 23 juin 2016.

Il semble ainsi bien difficile de prévoir quel sera l'impact réel du *Brexit* pour l'Union européenne et, plus largement, pour la construction européenne dans son ensemble⁴. Celui-ci peut incontestablement constituer une opportunité, celle de voir l'Union européenne, délestée de l'un des Etats les plus hostiles à une intégration poussée entre les Etats membres, devenir ce que beaucoup attendent d'elle, à savoir un ensemble intégré de type fédéral, garantissant la prospérité économique mais aussi la justice sociale ainsi que la défense de valeurs fortes telles que la défense des droits de l'homme et de la démocratie. Le retrait pourrait cependant tout aussi bien annoncer des temps difficiles pour une Europe affaiblie, susciter auprès d'autres Etats membres, par un effet de contagion, la tentation de sortir de l'Union et, *in fine*, annoncer, si ce n'est la fin, du moins un retour en arrière du processus d'intégration.

En tout état de cause, on pourra s'accorder sur le fait que le *Brexit* appelle sans doute une reconfiguration de l'Union qui serait susceptible prendre plusieurs formes. L'Union pourrait ainsi se mettre en retrait afin de laisser plus de marge de manœuvre aux différents Etats⁵. Tout au contraire, les Etats pourraient décider de profiter du *Brexit* pour aller vers une intégration plus poussée, en mettant en place un véritable Gouvernement économique⁶, en rehaussant les

¹ O. BLIN, « Did Brexit break it ? En substance : le Brexit a-t-il cassé l'Union européenne ? », *Recueil Dalloz*, 2016, p. 1440.

² N. FONTAINE et F.-P. POULET-MATHIS, *Brexit : une chance ? Repenser l'Europe*, Auteurs du Monde, 2016, 264 pages.

³ A. ANTOINE, « So What ? », *Recueil Dalloz*, 2016, p. 1939.

⁴ Sur les conséquences du Brexit sur le futur de l'Union, voir notamment : C. BLUMANN, « Brexit : coup de tonnerre dans un ciel chargé », *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 41, 10 octobre 2016, doctr. 1085 ; S. TORCOL et C. MAUBERNARD, « Le Brexit ou l'Europe politique à la croisée des chemins », *Rev. UE*, n° 602, décembre 2016, p. 516 ; S. TORCOL, « Après le Brexit : faut-il plus ou moins d'Europe ? », *Rev. UE*, n° 602, décembre 2016, p. 570 ; D. SIMON, « Brexit : En marche pour une longue marche », *Europe* n° 6, juin 2017, repère 6 ; N. FONTAINE, « L'après Brexit et l'avenir de l'UE », *Rev. UE*, décembre 2016, p. 518, G. MARTI, « Le Brexit : déclin ou renouveau du projet européen ? », *Rev. Aff. Eur.*, 2016/4, p. 563.

⁵ Pour un plaidoyer en ce sens, voir notamment B. BRENET, « L'UE, une quasi-fédération à reconfigurer ? », *Petites affiches*, n° 210, 20 octobre 2016, p. 7.

⁶ C. PRIETO, « Un gouvernement économique pour l'Europe », *RTDEur.* 2010, n°3, p. 527.

standards de protection des droits sociaux fondamentaux⁷ ou encore en permettant à l'Union de s'affirmer véritablement comme un acteur global sur la scène internationale⁸.

Au-delà de ce qui reste des conjectures, on peut d'ores et déjà percevoir quel sera, à très court terme, l'impact du *Brexit* s'il se produit⁹. En effet, si les conséquences politiques ou économiques sont difficiles à prédire, d'autres apparaissent relativement prévisibles. Ainsi, on peut par exemple aisément mesurer les conséquences du retrait pour le budget de l'Union, qui sera à l'avenir amputé de la contribution britannique¹⁰, tout en « économisant » les fonds attribués jusqu'à présent au Royaume-Uni. Plus encore peut-être, ce sont les conséquences institutionnelles du *Brexit* qui peuvent sans doute aujourd'hui, malgré quelques incertitudes, être le plus aisément envisagées. Le retrait d'un Etat aura pour conséquence très directe de modifier tant la composition que le fonctionnement des institutions européennes. Ces modifications, qui sont loin d'être anecdotiques au regard notamment du poids actuel du Royaume-Uni dans l'Union, méritent que l'on s'y attarde pour en cerner la portée réelle. Pour ce faire, il convient de s'attarder dans un premier temps sur le cas spécifique des institutions politiques de l'Union (I), avant d'envisager l'impact général du *Brexit* sur le fonctionnement administratif de l'ensemble des institutions et organes de l'Union (II).

I – L'impact du *Brexit* sur les institutions politiques de l'Union

Les institutions politiques de l'Union européenne sont celles exerçant les pouvoirs législatif et exécutif au sein de l'Union. Il s'agit ainsi des institutions susceptibles de mettre en œuvre des choix et orientations politiques, inspirés d'une idéologie. Ces institutions sont, depuis le traité de Lisbonne, au nombre de quatre : le Conseil européen, le Conseil, le Parlement européen et la Commission. Bien évidemment, le *Brexit* aura des incidences majeures sur ces institutions, et, par conséquent, sur les futurs choix politiques de l'Union.

D'un point de vue institutionnel, la Commission sera sans doute l'institution la moins impactée dans la mesure où, *prima facie*, le *Brexit* n'aura pour conséquence que de réduire le nombre de commissaires de 28 à 27 membres¹¹. Il en va différemment des autres institutions où le retrait britannique sera synonyme de bouleversements plus importants. Il convient à cet égard de bien

⁷ A. LYON CAEN, « Vers un socle européen des droits sociaux ? », *Recueil Dalloz*, 2017, p. 1352

⁸ I. BOSSE-PLATIERE, « L'objectif d'affirmation de l'Union sur la scène internationale », in E. NEFRAMI, *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruylant, 2012, p. 265.

⁹ Si l'hypothèse d'un retour en arrière britannique paraît assez peu probable, elle est cependant avancée par plusieurs personnalités politiques britanniques importantes. L'ancien vice-premier Ministre Nick Clegg a notamment récemment publié un ouvrage en ce sens : N. CLEGG, *How To Stop Brexit (And Make Britain Great Again)*, Bodley Head, 2017.

¹⁰ A noter cependant que le Royaume-Uni devra s'acquitter de la « facture du Brexit », estimé dans l'accord conclu avec l'Union le 8 décembre 2017 à environ 50 milliards d'euros. Voir Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, 8 décembre 2017, TF50 (2017) 19 – Commission to EU 27. Pour un commentaire détaillé, voir notamment A. ANTOINE, « Un premier « accord » au forceps », *L'observatoire du Brexit*, 13 décembre 2017, [<http://brexit.hypotheses.org/1121>].

¹¹ On rappelle que la Commission est composée d'un commissaire par Etat membre. L'article 17§5 TUE, dans sa rédaction issue du Traité de Lisbonne, prévoyait qu'à compter du 1^{er} novembre 2014 le nombre de commissaires devait correspondre « aux deux tiers du nombre d'Etats membres ». Cependant, comme le Traité le lui permettait, le Conseil européen a décidé en 2013 de maintenir le principe d'un commissaire par Etat : Décision du Conseil européen 2013/272/UE du 22 mai 2013 concernant le nombre de membres de la Commission européenne, JOUE n° L 165 du 18 juin 2013, p. 98.

distinguer les institutions représentatives de la légitimité étatique, à savoir le Conseil et le Conseil européen (A), de celle incarnant la légitimité démocratique de l'Union, c'est-à-dire le Parlement européen (B).

A – La perturbation des équilibres politiques au sein du Conseil et du Conseil européen

Incontestablement, le *Brexit* aura pour effet de modifier substantiellement les équilibres politiques actuels au sein des deux institutions chargées de représenter les Etats membres, à savoir le Conseil européen d'une part, et le Conseil d'autre part.

S'agissant du Conseil européen, les conséquences seront sans doute assez difficiles à percevoir de prime abord dans la mesure où, par principe, celui-ci se prononce par consensus¹². En d'autres termes, les décisions du Conseil européen se prennent sans vote formel, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Ces exceptions sont cependant assez nombreuses et regroupent trois cas de figure. Tout d'abord, les chefs d'Etat et de Gouvernement statuent à l'unanimité dans plusieurs domaines, notamment s'agissant de la composition du Parlement européen¹³ ou encore pour « constater l'existence d'une violation grave et persistante par un Etat membre des valeurs » de l'Union¹⁴. Ensuite, le Conseil européen statue à la majorité qualifiée pour élire son Président¹⁵ ou encore pour désigner le futur Président de la Commission européenne¹⁶. Enfin, il adopte ses décisions à la majorité simple dans quelques hypothèses, en particulier dans le cadre de la procédure de révision ordinaire des traités¹⁷. Parmi ces trois hypothèses, c'est évidemment celle de la majorité qualifiée qui sera la plus affectée par le *Brexit*, celui-ci entraînant, au sein du Conseil européen comme au sein du Conseil un bouleversement des rapports de force entre Etats membres.

Au sein du Conseil, le retrait britannique aura deux conséquences principales. En premier lieu, s'agissant des cas dans lesquels les ministres européens statuent encore à l'unanimité, notamment dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)¹⁸, le Royaume-Uni ne pourra désormais plus faire obstacle à l'adoption de décisions. Certes, une telle affirmation confine à la lapalissade d'un point de vue juridique. Il n'en demeure pas moins que, politiquement, cela pourrait avoir des conséquences importantes. Puissance nucléaire, première armée européenne en termes de dépenses militaires, le Royaume-Uni constitue en effet un acteur incontournable de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), et plus largement, au regard de son important réseau diplomatique, de la PESC. Or, les Britanniques ont historiquement une relation ambivalente vis-à-vis de la mise en place d'une véritable politique étrangère européenne, et plus spécifiquement, d'une politique européenne de défense¹⁹. Préférant généralement une coopération bilatérale avec la France, les Britanniques ont ainsi régulièrement bloqué certains progrès dans le domaine de la défense, tout en se disant favorables à une

¹² Article 15§4 TUE.

¹³ Article 14§2 al. 2 TUE.

¹⁴ Article 7§2 TUE.

¹⁵ Article 15§5 TUE.

¹⁶ Article 17§7 TUE.

¹⁷ Article 48§3 TUE.

¹⁸ Article 24§1 TUE.

¹⁹ Voir notamment sur la question : C. SANDERSON, « Le Royaume-Uni et la défense européenne aujourd'hui : enjeux, choix, réalités », *Relations internationales*, 2006, n° 125, p. 73.

coopération plus importante au sein de l'Union²⁰. Le retrait britannique pourrait clairement ainsi faciliter la coopération dans le domaine militaire. D'ailleurs, alors même que le *Brexit* n'est pas encore effectif, à la suite du référendum du 23 juin 2016, les européens ont relancé l'idée d'un quartier général européen, auquel les Britanniques étaient opposés. Comme on a pu le souligner²¹, c'est sans aucun doute en raison du contexte du *Brexit* qu'un embryon de quartier général a pu voir le jour²².

En second lieu, c'est évidemment dans les domaines où le Conseil statue à la majorité qualifiée que le retrait britannique sera le plus perceptible à court terme. On rappelle en effet que la majorité qualifiée se définit, conformément à l'article 16§4 TUE, « *comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union* ». Le *Brexit* obligera donc à revoir assez largement les équilibres à trouver au sein du Conseil pour l'adoption des actes de droit dérivé soumis à la procédure législative ordinaire.

D'une part, là où 16 Etats membres devaient approuver les projets de directives ou de règlements, 15 seront nécessaires une fois le retrait devenu effectif. D'autre part, et surtout, le retrait britannique aura pour conséquence de modifier de manière importante le poids des différents Etats membres au sein du Conseil. La population européenne sera en effet réduite de 510 à 445 millions d'individus, ce qui aura pour conséquence de renforcer tout particulièrement le poids des grands Etats. Ainsi, alors que l'Allemagne représente 14,9% de la population totale de l'Union, elle comptera pour 18,4% après le *Brexit*. Avec la France, la République fédérale allemande « pèsera » donc pour plus de 33% de la population européenne (contre 29% aujourd'hui), rapprochant ainsi considérablement les deux plus grands Etats de la possibilité de constituer une minorité de blocage (soit 35%) et rendant d'autant plus nécessaire la précision selon laquelle toute minorité de blocage doit obligatoirement être composée d'au moins quatre Etats membres²³. En clair, le retrait britannique va obliger les responsables politiques européens à revoir sans doute certaines stratégies d'alliance de manière à s'assurer de ne pas pouvoir être mis en minorité ou, au contraire, d'être en mesure de faire passer certains textes.

B – Les potentialités entrouvertes par la libération des sièges britanniques au Parlement européen

Le retrait britannique pose par ailleurs la question du devenir des 73 sièges que les députés britanniques occupaient jusqu'à présent au sein du Parlement européen. A l'heure actuelle, la

²⁰ Voir A. MENON, « La politique de défense européenne après le traité de Lisbonne. Beaucoup de bruit pour rien », *Politique étrangère*, 2011, n° 2, p. 375

²¹ I. BOSSE-PLATIERE, « De nouvelles initiatives en matière de PSDC : vers un renforcement timide de la solidarité européenne en matière de défense », *RTDEur.*, 2017, p. 612.

²² Décision (UE) 2017/971 du Conseil du 8 juin 2017 déterminant les modalités de planification et de conduite des missions militaires à mandat non exécutif menées par l'Union européenne dans le cadre de la PSDC, *JO* n° L 146 du 9 juin 2017, p. 133

²³ Article 16§4 al.2 TUE

composition du Parlement est régie par la décision du Conseil européen du 28 juin 2013²⁴, et devrait être prochainement révisée afin, notamment, de tenir compte du *Brexit*.

La question est politiquement importante dans la mesure où le contingent britannique se caractérisait par un euroscepticisme marqué²⁵. En effet, sur les 73 eurodéputés britanniques actuels, 26 sont membres du groupe des Conservateurs et réformistes européens (CRE), qui résulte d'une scission avec le Parti populaire européen jugé trop europhile. On compte par ailleurs 21 britanniques, essentiellement membres du Parti UKIP, au sein du groupe « Europe de la liberté et de la démocratie directe » (ELDD), qui regroupe en son sein des partis de la droite souverainiste, défavorables à la construction européenne. On ajoutera par ailleurs qu'un député britannique appartient aujourd'hui au groupe d'extrême droite « Europe des nations et des libertés » (ENL) et que quelques parlementaires issus de partis britanniques eurosceptiques siègent aujourd'hui en tant que non-inscrits. Au total, ce sont donc environ 50 députés européens à tout le moins eurosceptiques qui ne siègeront plus au sein de l'organe démocratique de l'Union européenne, modifiant ainsi vraisemblablement les équilibres politiques actuels.

D'un point de vue institutionnel, le départ des eurodéputés britanniques pose la question du devenir de leurs sièges. La future composition du Parlement devra être précisée par le Conseil européen, dont l'article 14 TUE précise qu'il « *adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen* ». Le Parlement doit donc dans un premier temps proposer au Conseil européen un projet de modification de sa composition, puis approuver la décision adoptée par les chefs d'Etat et de Gouvernement. A cet égard, trois solutions, éventuellement combinables, apparaissent envisageables.

La première consiste en l'abaissement du nombre de députés européens. Cette solution ne demanderait aucune modification des traités dans la mesure où l'article 14 du Traité sur l'Union européenne précise que le nombre des députés européens « *ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président* ». En clair donc, le Conseil européen pourrait tout à fait décider de réduire le nombre de parlementaires à 678 sièges. Une telle solution aurait le mérite, outre la réalisation d'économies de fonctionnement pour l'institution, de constituer une réserve de sièges qui pourraient par la suite être attribués à d'éventuels nouveaux Etats membres. On rappelle en effet que cinq Etats jouissent actuellement du statut d'Etat candidat à l'entrée dans l'Union²⁶ et que ces derniers devront nécessairement se voir attribuer des sièges au Parlement lorsqu'ils deviendront membres. A titre d'exemple, la Serbie devrait ainsi bénéficier de 17 sièges, l'Albanie de 11 sièges, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine de 8 sièges et le Monténégro de 6 sièges.

La deuxième option pourrait consister en une répartition des sièges vacants entre les différents Etats membres. Cette solution permettrait ainsi de corriger certaines inégalités actuelles dans la répartition des sièges. En effet, l'article 14 TUE fixe le principe d'une répartition « *dégressivement proportionnelle* » entre les Etats membres. En d'autres termes, plus un Etat est peuplé, plus il a droit

²⁴ Décision 2013/312/UE du Conseil européen du 28 juin 2013 fixant la composition du Parlement européen, JO n° L 181 du 26 juin 2013, p. 57.

²⁵ Sur l'euroscepticisme des partis politiques britanniques, voir notamment A. ALEXANDRE-COLLIER, « L'euroscepticisme au sein des partis politiques britanniques : une obsession national(ist)e », *Rev. UE*, n° 602, décembre 2016, p. 527.

²⁶ A savoir l'Albanie, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie et la Turquie.

à un nombre de sièges élevé et plus le nombre d'habitants que chacun de ces députés européens représente est élevé²⁷. Il faut par ailleurs rappeler que le Traité sur l'Union européenne fixe un maximum – 96 sièges – et un minimum – 6 sièges. Or, actuellement, certains Etats, principalement les plus importants en taille – en particulier la France, l'Italie et l'Espagne – apparaissent sous représentés²⁸. En clair donc, la composition actuelle du Parlement n'est pas conforme à la lettre du traité. La libération des sièges britanniques permettrait ainsi de corriger cette situation.

La troisième et dernière possibilité, portée de longue date par les tenants d'un fédéralisme européen, et reprise récemment par le Président de la République française Emmanuel Macron²⁹, viserait en la création de listes supranationales. Les citoyens européens seraient ainsi appelés à voter deux fois lors des prochaines élections européennes en 2019 : une première fois pour une liste nationale comme c'est le cas actuellement ; une seconde fois pour une liste transnationale, commune à l'ensemble des Etats membres, sur laquelle figurerait des candidats issus des différents Etats membres.

En définitive, alors que la Commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen avait proposé de retenir conjointement ces trois options³⁰, le Parlement a finalement rejeté l'idée de listes transnationales dans sa résolution du 7 février 2018³¹. S'il ne s'agit à ce stade que d'une proposition de la part du Parlement, il semble cependant difficile pour le Conseil européen de passer outre cette opposition dans la mesure où sa décision finale devra, rappelons-le, être approuvée par ce même Parlement.

Il ressort de l'étude des conséquences du *Brexit* sur les institutions politiques de l'Union que les acteurs européens devront s'adapter afin de tenir compte d'une nouvelle configuration politique. Le retrait du Royaume-Uni, dont tant les Gouvernements successifs que les eurodéputés se sont en général montrés assez défavorables à une coopération plus poussée en Europe, devrait logiquement faire pencher le curseur européen vers plus d'intégration. Ces effets politiques majeurs s'accompagneront par ailleurs de multiples incidences quant au fonctionnement administratif des organes et institutions de l'Union.

²⁷ Sur le principe de dégressivité proportionnelle, voir notamment : Direction générale des politiques internes de l'Union, « The Composition of the European Parliament », 22 février 2017, pp. 9-10.

²⁸

²⁹ Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26 septembre 2017 : « *C'est aussi pour construire cet espace démocratique inachevé que je défends, pour 2019, des listes transnationales qui permettront aux Européens de voter pour un projet cohérent et commun* » [<http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>].

³⁰ Rapport de la Commission des affaires constitutionnelles sur la composition du Parlement européen, 26 janvier 2018, (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)). La Commission des affaires constitutionnelles précisait en effet en premier lieu que « *la réduction de la taille du Parlement libérerait un nombre de sièges suffisant pour accueillir les éventuels élargissements futurs de l'Union* ». Elle ajoutait en deuxième lieu « *que les sièges libérés par le Royaume-Uni lors de son retrait de l'Union faciliteront l'adoption d'un nouveau système de répartition au Parlement, qui respectera le principe de proportionnalité dégressive* ». Elle proposait en troisième et dernier lieu que le retrait britannique pourrait permettre d'accueillir les « *députés élus sur des listes transnationales dans une circonscription commune* ».

³¹ Résolution du Parlement européen du 7 février 2018 sur la composition du Parlement européen, P8_TA(2018)0029.

II – L’impact du *Brexit* sur le fonctionnement administratif des organes et institutions de l’Union

Si les institutions politiques seront incontestablement affectées par le *Brexit*, c’est aussi le cas pour l’ensemble des institutions et organes de l’Union. En effet, ceux-ci subiront les effets non négligeables du *Brexit* quant à leur fonctionnement administratif. En particulier, le retrait britannique aura bien évidemment des conséquences sur les agents publics britanniques au sein des institutions (A). En outre, tant la localisation de certains organes que le régime linguistique des institutions devraient subir quelques changements majeurs (B).

A – L’impact du Brexit sur les agents publics britanniques

Afin de mesurer l’impact du *Brexit* sur les agents britanniques exerçant leurs fonctions au sein des institutions et organes de l’Union, il importe de bien distinguer le sort qui sera réservé aux individus nommés en tant que britannique conformément aux traités, de ceux ayant été recrutés en tant que ressortissant d’un Etat membre. La première hypothèse correspond en effet aux personnes nommées dans une institution là où le traité prévoit expressément que chaque Etat membre bénéficie d’un représentant. C’est le cas en particulier au sein des institutions de contrôle de l’Union que sont la Cour de justice et la Cour des comptes. La seconde hypothèse recouvre pour sa part le cas des fonctionnaires européens de nationalité britanniques recrutés sur des postes administratifs au sein des institutions.

Au sein de la Cour de justice, la conséquence directe sera la disparition du juge et de l’avocat général britannique à la Cour ainsi que des deux juges nommés par le Royaume-Uni au Tribunal. Les spécialistes du droit de l’Union regretteront ainsi pour la plupart le départ annoncé d’Eleanor Sharpston, avocate générale à la Cour depuis 2006, dont les conclusions, souvent remarquables, étaient bien souvent utiles à la compréhension de la jurisprudence de la Cour de justice. De manière plus indirecte, le *Brexit* obligera d’ailleurs à revoir la composition du collège des avocats généraux. En effet, parmi les onze avocats généraux de la Cour, six reviennent aux plus grands Etats que sont la France, l’Allemagne, le Royaume-Uni, l’Italie, l’Espagne et la Pologne, tandis que les autres Etats se partagent, avec un système de roulement, les cinq postes restants. La disparition de l’avocat général britannique ouvrira dès lors deux options : la première consisterait à rebasculer le poste vacant dans le « pot commun », les Etats ne disposant pas d’un avocat général permanent se partageant alors six postes ; la seconde consisterait à attribuer le siège britannique à l’Etat le plus peuplé ne disposant pas d’un poste permanent. Dans cette seconde hypothèse, c’est alors la Roumanie qui hériterait d’un siège permanent. On peut cependant, sans trop s’avancer, considérer qu’au vu du poids tant démographique que politique de la Roumanie, la première option reste de loin la plus probable.

Au sein de la Cour des comptes européenne, les effets du *Brexit* seront plus limités dans la mesure où celui-ci n’entraînera que la disparition du représentant britannique, à savoir Phil Wynn Owen, Doyen de la première chambre consacrée à l’utilisation durable des ressources naturelles.

Le sort des fonctionnaires britanniques actuellement en poste dans les différentes institutions européennes apparaît pour sa part plus complexe à envisager et éminemment incertain. Il est établi qu’en principe seuls les ressortissants des Etats membres de l’Union peuvent prétendre

occuper un poste de fonctionnaire au sein des institutions européennes. Cette condition ne résulte pas des Traités mais de dispositions législatives. En effet, l'article 28 du statut des fonctionnaires de l'Union européenne précise que « *Nul ne peut être nommé fonctionnaire [...] s'il n'est ressortissant d'un des États membres, sauf dérogation accordée par l'autorité investie du pouvoir de nomination* »³². Plus encore, l'article 49 du même statut précise qu'un fonctionnaire peut être démis d'office de ses fonctions dans le cas où il cesse de satisfaire aux conditions fixées à l'article 28. Dit autrement, il existe donc un fondement juridique incontestable permettant de démettre de leurs fonctions les fonctionnaires britanniques actuellement en poste. Sans doute faut-il cependant nuancer les choses en tenant compte des situations différentes des individus concernés.

Tout d'abord, il ne fait aucun doute qu'une fois le *Brexit* devenu effectif, plus aucun ressortissant britannique ne pourra, en principe, intégrer les institutions européennes. Ensuite, il semble tout aussi acquis que les agents contractuels ne devraient pas être reconduits à l'issue de leur contrat. Enfin, et c'est bien entendu la question la plus délicate, les fonctionnaires britanniques titulaires au sein de des institutions *pourront* être démis de leur fonction. En clair, il ne s'agit que d'une possibilité, ce qui implique donc que les personnes concernées *pourraient* également être maintenues à leur poste. Il s'agira là d'un point amené à faire l'objet des négociations actuelles entre l'Union et le Royaume-Uni.

Sans doute faudra-t-il opérer une distinction entre les agents « classiques » et les « *membres du personnel d'encadrement supérieur* »³³, c'est-à-dire ceux exerçant les fonctions de directeurs généraux au sein des institutions. Ces derniers devraient en effet logiquement être démis de leurs fonctions au vu de l'influence qu'ils exercent sur la définition des politiques de l'Union. D'ailleurs, l'article 50 du statut précise bien que « *tout membre du personnel d'encadrement supérieur [...] peut se voir retirer cet emploi dans l'intérêt du service par décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination* ». Pour les agents « classiques » en revanche, rien n'interdit qu'ils soient maintenus à leur poste actuel. La décision de les maintenir ou non relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité de nomination, cependant encadré par le devoir de sollicitude. Ce devoir implique que, l'autorité statuant au sujet d'un fonctionnaire « *prenne en considération l'ensemble des éléments qui sont susceptibles de déterminer sa décision et que, ce faisant, elle tienne compte de l'intérêt du service, mais aussi de l'intérêt du fonctionnaire concerné* »³⁴. Dit autrement, lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination examinera les demandes de dérogations des fonctionnaires britanniques désirant poursuivre leurs carrières au sein des institutions, elle devra nécessairement prendre en compte leur situation personnelle au regard de critères transparents³⁵.

Ainsi, il faut donc se garder de croire que tous les britanniques présents dans les institutions seront nécessairement démis de leurs fonctions au jour du *Brexit*. Nombre d'entre eux devraient

³² Règlement n° 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

³³ Article 29 du Statut.

³⁴ CJCE, 23 octobre 1986, *Hartmut Schwiering contre Cour des comptes des Communautés européennes*, aff. 321/85, Rec. 1986, p. 3199, point 18

³⁵ Voir en ce sens, H. C.H. HOFMANN, « The impact of Brexit on the legal status of European Union officials and other servants of British nationality », Study for the Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs of the European Parliament, décembre 2017, [[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596837/IPOL_STU\(2017\)596837_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596837/IPOL_STU(2017)596837_EN.pdf)] .

ainsi pouvoir conserver leur poste. Il importe de préciser par ailleurs que ceux-ci pourraient tout à fait chercher à obtenir d'ici là une autre nationalité, ce qui leur permettrait de continuer à satisfaire à la condition de l'article 28.

Quoi qu'il en soit, il ne fait pas de doute que le *Brexit* aura pour effet de désorganiser en partie le fonctionnement quotidien des différentes institutions européennes, nécessitant de la part de l'Union un effort d'anticipation afin d'assurer le respect du principe de bonne administration, dont on rappelle qu'il est expressément protégé par la Charte de droits fondamentaux de l'Union européenne³⁶.

B – L'impact du Brexit sur le fonctionnement quotidien des institutions et organes de l'Union

Le fonctionnement quotidien des institutions et organes de l'Union sera également affecté par le retrait britannique. Si les évolutions seront nombreuses, deux d'entre-elles retiennent particulièrement l'attention.

D'une part, et de manière évidente, les organes de l'Union dont le siège était jusqu'alors établi au Royaume-Uni devront être rapatriés au sein de l'un des Etats membres. Cette question a cependant été réglée avant même le retrait effectif puisque les deux agences de l'Union qui se trouvaient à Londres, à savoir l'Agence européenne du médicament (EMA) et l'Autorité bancaire européenne (ABE), ont été respectivement transférées à Amsterdam et à Paris³⁷.

Si ce mouvement géographique des agences apparaît de prime abord comme étant d'une parfaite neutralité vis-à-vis de l'action de celles-ci, il faut cependant admettre que leur déménagement aura sans doute malgré tout quelques effets non négligeables. D'un point de vue symbolique d'abord, il est clair en effet que le déplacement de l'ABE à Paris accrédite l'idée que la capitale française pourrait, à terme, concurrencer la City de Londres en tant que première place financière européenne. D'un point de vue économique ensuite, le transfert de l'EMA à Amsterdam devrait drainer au sein de la capitale néerlandaise bon nombre d'organes de direction des grands laboratoires pharmaceutiques, désireux de rester au plus près de l'agence chargée d'émettre des avis quant à la possibilité de mettre un nouveau médicament sur le marché.

D'autre part, et surtout, c'est évidemment le régime linguistique des institutions européennes qui devrait être impacté par le *Brexit*. Alors que le principe est, depuis l'origine de la construction communautaire, celui de la stricte égalité entre les différentes langues officielles au sein de l'Union, force est de constater qu'en pratique l'anglais est dans une « *position de domination outrageante* »³⁸. Ainsi, si les textes officiels sont en principe traduits dans chacune des vingt-quatre langues officielles de l'Union, l'anglais est de loin la langue la plus usitée au sein des institutions³⁹.

³⁶ Article 41 de la Charte des droits fondamentaux.

³⁷ Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 en ce qui concerne la fixation du siège de l'Autorité bancaire européenne, 29 novembre 2017, COM (2017) 734 final

³⁸ A. HERVE, « Parler d'une seule voix en plusieurs langues : l'insurmontable défi du multilinguisme dans les relations extérieures de l'Union », *Rev. aff. eur.* 2016/3, p. 367

³⁹ Pour une vision d'ensemble, voir en particulier I. PINGEL, « Le Brexit et le régime linguistique des institutions de l'Union européenne », *RTDEur.*, 2017, p. 657.

Cette situation pourrait cependant évoluer avec le *Brexit*. Certes, l'anglais continuera de figurer parmi les langues officielles de l'Union, dès lors que deux Etats, l'Irlande et Malte, en ont fait l'une de leurs langues officielles. Cependant, on ne peut occulter le fait que l'anglais, qui était jusqu'à présent la deuxième langue de l'Union en termes de locuteurs natifs derrière l'allemand, sera relégué après le *Brexit* au 17^{ème} rang, le nombre de locuteurs natifs tombant à environ 1%. Aussi, malgré le fait que l'anglais demeure de loin la langue la plus parlée si l'on tient compte non seulement de la langue maternelle mais des autres langues maîtrisées par les Européens, la toute-puissance de la langue de Shakespeare devrait en toute logique s'atténuer. En particulier, le français et l'allemand devraient logiquement être utilisés plus qu'ils ne le sont aujourd'hui en tant que langue de travail de la Commission. En outre, la Banque centrale européenne serait bien avisée de revoir sa décision de faire de la langue anglaise sa seule langue de travail, et ce quand bien même elle ne semble pas tenue juridiquement de le faire⁴⁰. A n'en pas douter, le multilinguisme en sortirait grandi, ce dont on ne pourrait que se féliciter.

Au terme de cette étude, on comprend que les institutions de l'Union doivent se préparer à de multiples changements. Pour la plupart cependant, à la condition d'être bien anticipés, ces changements ne devraient pas nuire à leur fonctionnement. Tout au contraire, ils pourraient servir de fondement à un renouvellement des pratiques au service de l'intérêt général européen.

⁴⁰ TPICE, 18 octobre 2001, X. c/ Banque centrale européenne, aff. T-333/99, points 185-186, Rec. p. II-3021.