

L'Union européenne et le référendum écossais

Michel CATALA
Université de Nantes
CRHIA EA 1163
michel.catala@univ-nantes.fr

Résumé

Il s'agira, à travers les documents officiels publiés et les articles de la presse française, d'étudier les déclarations officielles et officieuses des membres des différentes institutions européennes entre l'annonce d'un référendum sur l'Écosse en 2012 et le vote écossais en 2014. Nous nous intéresserons en particulier à la Commission européenne et au Parlement. La question des conséquences des résultats du vote, et notamment d'une éventuelle victoire indépendantiste, sur l'appartenance du futur État écossais à l'UE a été au cœur de la campagne et a posé un certain nombre de questions sur l'avenir de l'Union et de l'appartenance d'éventuels nouveaux États issus d'un État déjà membre, dans le contexte britannique d'une éventuelle sortie du pays de l'UE. Les membres des institutions européennes se sont trouvés dans une position difficile entre le souci de défense de l'intégrité de l'Union et le débat interne d'un État membre, face à une question inédite dans l'histoire de la construction européenne.

Abstract

The aim of this paper is to study official and unofficial statements made by members of the different European institutions and published in official documents and in the French press, between the announcement in 2012 of a Scottish referendum and the vote itself in 2014. Particular attention will be given to the European Commission and the Parliament. The question of the consequences of the results of the vote and especially of the possible victory of the independence camp on UE membership for a future Scottish State has been at the heart of the campaign and has raised a number of questions, in the context of a 'Brexit', about what the future holds for the Union and for possible new countries formed from existing EU Member States. The members of European institutions have found themselves in a difficult position between the need to preserve the integrity of the Union and the internal debate within a Member State when faced with a question unprecedented in the history of the construction of Europe.

Mots-clés : Union européenne – Écosse – Royaume-Uni – référendum - conséquences

Keywords: European Union – Scotland – United Kingdom – referendum – consequences

Plan

Introduction
L'idée européenne et les nouveaux égoïsmes nationaux
Inquiétudes et soulagement à Bruxelles
Derrière le droit, un obstacle politique
Conclusion

Introduction

L'Union européenne (UE) est toujours soucieuse de s'insérer le moins possible dans des débats internes aux pays membres, surtout l'un des Grands. Pourtant, cette prudence traditionnelle est rapidement mise en difficulté lors du référendum sur l'indépendance de l'Écosse du 18 septembre 2014, à cause de l'originalité de la situation mais aussi dans un contexte particulier où derrière le cas écossais se cache un autre problème tout aussi explosif, l'indépendance de la Catalogne. L'attachement proclamé des indépendantistes à l'UE vise à interpellier Bruxelles et à contrer un argument très vite soulevé par les capitales nationales : en cas de sécession, le nouvel État indépendant sortirait automatiquement de l'Union. Cette question devient rapidement un enjeu du débat public, et les institutions européennes se retrouvent prises au piège : peut-on rejeter des Européens convaincus qui proclament leur attachement à l'UE ?

Nous allons présenter rapidement les réactions européennes grâce à la presse, pour constater l'embarras lors de la campagne puis le soulagement des responsables de l'Union au moment du résultat. Mais au delà de cet inventaire rapide, nous essaierons d'éclairer la résurgence de l'idée nationale en Europe depuis 25 ans, et les raisons politiques et juridiques qui expliquent les réactions à Bruxelles. Nous le ferons comme un historien du temps présent, sans entrer dans une analyse juridique précise, qui n'est pas dans nos compétences. Car le problème est avant tout politique, et il se joue tout autant en Espagne qu'au Royaume-Uni.

L'idée européenne et les nouveaux égoïsmes nationaux

Depuis la fin de la Guerre froide, l'Europe semble confrontée à la montée de nouvelles revendications indépendantistes, un phénomène qui s'est accéléré depuis dix ans et qui est souvent perçu comme un symptôme de la crise que connaît l'Europe et ses États membres. Cette « nouveauté » laisse l'historien perplexe. L'aspiration à la liberté par l'indépendance nationale est une des caractéristiques majeures de l'histoire contemporaine de l'Europe. Le XIX^e siècle reste le siècle de l'émergence des nationalités, et la nouvelle carte du continent adoptée en 1919 marquait le triomphe de l'État-nation et du principe de la liberté des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais chaque nation ne disposait pas de son État : certains nouveaux États unissaient plusieurs nations historiques, comme la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie ou même l'URSS, sous la domination de l'une d'entre-elles (Serbes, Tchèques, Russes). À l'Ouest, certains vieux États occidentaux rassemblaient traditionnellement de vieilles nations historiques (le Royaume-Uni et l'Espagne par exemple) dans un seul État. Le processus de rassemblement des nations dans leur État indépendant n'était donc pas abouti.

Après 1945, la catastrophe des deux guerres mondiales et le déclenchement de la Guerre froide, l'idée nationale semble dépassée. Le totalitarisme soviétique étouffait les aspirations nationales à l'Est, tandis qu'à l'Ouest la construction européenne semblait submerger les États-Nations et les affaiblir par des délégations de souveraineté consenties... Pourtant, les conflits indépendantistes étaient toujours bien présents, souvent exprimés dans des mouvements radicaux plus ou moins violents (l'ETA au pays Basque, l'IRA en Ulster, le FLNC en Corse). Les États occidentaux, démocraties pluralistes, ont tenu compte de certaines de ces aspirations dans leurs organisations politiques, en adaptant leur constitution ou leurs structures territoriales (constitution de 1978 en Espagne, la Dévolution au Royaume-Uni), en

essayant le plus souvent de trouver des modèles hybrides préservant l'unité nationale tout en transférant compétences et moyens aux régions.

La fin de la guerre froide a transformé la donne avec l'émergence de nouveaux États-nations en Europe centrale et orientale sur les décombres des États créés en 1919, et en Europe occidentale avec l'atténuation progressive des conflits violents (Ulster et Pays Basque) et la résurgence de nationalismes identitaires nourries par le « nouvel égoïsme territorial » (Davezies, 2015). Laurent Davezies le caractérise par le refus des régions riches de payer pour les autres, par une nouvelle idéologie du local, garant du bien commun dans une mondialisation déstabilisatrice remettant en cause les cohésions territoriales nationales, et par le triomphe des métropoles et de leurs espaces connectés, qui sont les grands gagnants de la mondialisation et qui n'ont plus besoin des régions pauvres pour croître et assurer leur prospérité.

Donc, on constate depuis 25 ans un double mouvement en Europe :

- La consolidation d'un modèle d'un petit État nation homogène en Europe centrale et orientale, peu touchée par les vagues migratoires, s'enfermant souvent dans des logiques populistes de replis nationaux (le cas hongrois étant exemplaire).
- Le renforcement des revendications nationalistes et régionalistes à l'Ouest, prospérant sur ce nouvel égoïsme territorial, mais reposant désormais sur des mouvements politiques constitués, jouant le jeu démocratique et pacifique, et bénéficiant d'un soutien populaire important (Écosse, Catalogne, Flandres, une voie que semble suivre la Corse depuis peu). D'autres sont moins crédibles (Padanie) ou ne possèdent pas l'ensemble de ces déterminants (Bretagne, pays de Galles, Sardaigne par exemple). Le cas du Pays Basque reste très particulier. D'autres mouvements sont plus anecdotiques car représentant des petites minorités isolées (les îles Féroé par exemple).

Cette question nationale revient au premier plan dans une Europe en crise : crise politique de l'UE depuis 2005, crise économique depuis 2008, crise budgétaire, crise des réfugiés. La résurgence des revendications nationales vient-elle fragiliser à son tour le projet européen ? Les réactions de l'UE face au référendum sur l'indépendance de l'Écosse sont-elles révélatrices de cette fragilité ? L'appartenance à l'Europe est pourtant revendiquée par les partisans de l'indépendance en Écosse ou en Catalogne, comme une preuve supplémentaire de leur volonté démocratique et pacifique et de l'ouverture internationale. S'agit-il du début d'une nouvelle balkanisation de l'Europe, ou plutôt des derniers soubresauts du processus de construction d'États-nations entamé au XIX^e siècle ?

Inquiétudes et soulagement à Bruxelles

L'étude des réactions des responsables européens face au référendum écossais montre leur embarras sur cette question, et leur soulagement à l'annonce du résultat. L'inquiétude de la Commission européenne est réelle dès 2012, suite à trois événements qui rendent plausibles le scénario de la création d'un nouvel État né de la sécession à l'intérieur d'un État membre. C'est d'abord la démonstration de force des indépendantistes catalans lors de la *Diada* à Barcelone le 11 septembre 2012¹, qui rassemble près de deux millions de personnes dans les

¹ La *Diada* est depuis 1980 la fête nationale catalane, célébrant l'anniversaire de la chute de Barcelone le 11 septembre 1714.

rues de la ville lors d'une manifestation intitulée « La Catalogne, nouvel État d'Europe », puis l'évocation par le leader flamand Bart de Wever, vainqueur des élections municipales en Flandre le 14 octobre 2012, de l'éclatement du royaume et d'une possible indépendance flamande, enfin l'accord d'Édimbourg du 15 octobre 2012 entre Alex Salmon et David Cameron prévoyant la tenue d'un référendum sur l'indépendance de l'Écosse deux ans plus tard². Cet accord rend crédible l'éventualité d'une indépendance de l'Écosse par une sécession librement consentie d'un état de l'Union. À Barcelone, les élections de novembre 2012 permettent au président de la Généralité, Artur Mas, de se maintenir au pouvoir à la tête d'une coalition autonomiste qui promet un référendum d'auto-détermination pour septembre 2014. Mais la revendication catalane se heurte à une opposition totale du gouvernement espagnol, ce qui rend l'équation particulièrement complexe pour les institutions européennes.

La Commission de Bruxelles refuse dans un premier temps d'évoquer la question. Les unionistes britanniques et espagnols usent de l'argument juridique pour attiser les peurs : un nouvel état devrait demander son adhésion à l'UE. Hors, ce scénario est rejeté par les indépendantistes écossais et catalans, qui proclament haut et fort leur attachement à l'Europe. Les médias tournent donc leurs micros vers Bruxelles pour sonder les responsables européens. Viviane Reding, vice-présidente de la Commission, jette le trouble en déclarant à la presse espagnole « qu'aucune loi ne dit que la Catalogne devrait sortir de l'Union si elle devenait indépendante ». Mais Jose Manuel Barroso, le président de la Commission, remet rapidement les pendules à l'heure, en déclarant à la BBC :

[N]ous sommes une union d'États, donc s'il existe un nouvel État, cet État doit poser sa candidature pour adhérer et négocier les conditions avec les autres États membres. D'un point de vue légal, l'Écosse est certainement un nouvel État. Si un pays devient indépendant, c'est un État nouveau et il doit négocier avec l'UE.

Barroso réaffirme ce point de vue dans une lettre envoyée en réponse à une interpellation de Christopher Tugendhat, membre de la Chambre des Lords, fin 2012 : « Les traités européens ne s'appliquent qu'aux pays qui les ont ratifiés. [...] Si une partie d'un des pays de l'Union venait à acquérir son indépendance, les traités ne s'appliqueraient plus à ce territoire. »

L'inquiétude se renforce à l'automne 2013 avec l'approche du référendum en Écosse prévu en septembre 2014. Elle est surtout nourrie par l'attitude du président du gouvernement espagnol, Mariano Rajoy, qui explique dans une interview en septembre 2013, après le nouveau succès de la *Diada* : « Je suis persuadé qu'une région qui voudrait se séparer d'un État membre de l'UE resterait à l'extérieur de l'UE et cela doit être su par les Écossais et le reste des citoyens européens ». L'entrée d'un nouvel État étant conditionnée par l'accord unanime des États membres, ce veto espagnol sonne comme un véritable avertissement. Interrogé à son tour par la presse le 13 décembre 2013, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, confirme à demi-mot la nécessité d'une nouvelle négociation, et donc de l'accord des pays membres :

If a part of the territory of a member state ceases to be a part of that state because that territory becomes a new independent state, treaties will no longer apply to that territory [... In other words, a new independent state would, by the fact of its independence, become a third country with

² Nous ne revenons pas ici sur l'histoire des négociations entre Londres et Édimbourg, ni d'ailleurs sur le problème catalan, sujets largement abordés dans les autres communications.

respect to the Union and the treaties would, from the day of its independence, not apply anymore on its territory.

Le SNP s'empresse alors de préciser que ces déclarations s'appliquent à la Catalogne, mais pas à l'Écosse (BBC News Website, 2013). Pourtant, dès janvier, le secrétaire d'État britannique William Hague reprend la même logique et affirme que l'Écosse indépendante devrait entamer un nouveau processus d'adhésion à l'UE, long et difficile (*Le Figaro*, 2014). José Manuel Barroso confirme diplomatiquement l'opposition espagnole en déclarant le 16 février 2014 « qu'il serait extrêmement difficile, voire impossible à l'Écosse indépendante d'adhérer à l'UE... Car ça doit être approuvé par l'ensemble des États membres » (*Le Monde*, 2014a). Cette déclaration est très appréciée à Londres, car elle remet en cause le scénario d'une « indépendance douce » défendu par M. Salmond et le SNP (*Le Monde*, 2014b). L'argument est aussitôt réfuté par la vice-première ministre écossaise Nicola Sturgeon, qui le qualifie de « grotesque » car aucun État membre n'a dit qu'il opposerait un veto et que l'adhésion de l'Écosse indépendante relevait de la volonté des Écossais et de l'accord des États membres, en aucun cas de la commission européenne (*Le Monde*, 2014c). Mais le mal est fait et personne ne doute plus que la menace d'une indépendance catalane entraînerait l'intransigeance espagnole sur le cas écossais, pour éviter un précédent fâcheux. On voit mal tout de même le gouvernement de Londres accepter une sécession écossaise issue d'un référendum et laisser l'Espagne s'opposer à la réadmission de l'Écosse dans l'UE ! Une seule certitude pour Bruxelles : la victoire du oui entraînerait assurément l'UE dans une crise politique majeure. La progression du oui dans les sondages au printemps et à l'été 2014 accentue les inquiétudes à Bruxelles. Les élections au Parlement européen suivies par la nomination d'un nouveau président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, renforcent encore la prudence. Le nouveau président (qui n'entrera en fonction officiellement qu'en novembre) affirme qu'aucune nouvelle adhésion n'aura lieu sous son mandat, ce qui est aussitôt interprété par les partisans du non comme une nouvelle preuve de l'impossibilité d'intégrer une Écosse indépendante. Le porte-parole de la Commission précise aussitôt :

At no point is Scotland mentioned, as this is an entirely separate issue [...] Mr Juncker has made his position on this clear on many an occasion: this is an internal matter of the UK and he will respect the result of the Scottish referendum (*The Independent*, 2014).

Le porte-parole de la Commission le répète le 9 septembre : « nous ne voulons en aucun cas commenter une affaire qui relève de la politique intérieure d'un État et interférer dans le cours d'une campagne démocratique ». « Aucune simulation d'une demande d'adhésion n'a été entreprise », jure une autre source à Bruxelles (*Le Monde*, 2014d). Mais cette prudence ne saurait cacher une grande inquiétude après la publication du premier sondage donnant la victoire aux partisans du oui. L'Union risque-t-elle l'explosion ? Pour certains, notamment en France, un oui écossais serait un véritable « séisme politique, une régression »³.

La victoire du non entraîne un véritable soulagement à Bruxelles, tout comme d'ailleurs dans la plupart des capitales européennes. Pour José Manuel Barroso, le résultat est bon pour « une Europe plus forte, plus unie, plus ouverte », tout en soulignant que « durant le débat de ces dernières années, le gouvernement et le peuple écossais ont réaffirmé à maintes reprises leur

³ « l'Écosse indépendante, un séisme » (*Le Monde*, 8 septembre 2014).

« Non à l'Écosse libre », s'exclame Arnaud Leparmentier dans *le Monde* du 10 septembre 2014, un avis très représentatif de l'hostilité des élites françaises à l'émergence de ces petites nations qui, selon lui, viennent affaiblir les grands États garants de la stabilité européenne.

engagement pour l'Europe». Le commissaire européen au Commerce, Karel De Gucht confie à la radio flamande qu'il redoutait une victoire du oui, car l'indépendance de l'Écosse aurait été un « cataclysme » pour l'Europe. Le président du Parlement européen, le social-démocrate allemand Martin Schulz, se dit également « soulagé » par le résultat (Euractiv, 2014b). Herman Van Rompuy ne cache pas sa satisfaction : « Le Royaume-Uni est et va rester un membre important de l'UE pour le bien de tous les citoyens et des États membres [...] Je salue le fait que le Royaume-Uni va rester uni » (*Le Point*, 2014).

Derrière le droit, un obstacle politique

L'inquiétude des dirigeants européens s'explique par le spectre d'une nouvelle crise politique. Le cas écossais pose problème car rien n'est prévu dans les traités européens pour le régler. Dans les traités de Rome et de Maastricht, seule l'adhésion d'un État est prévue dans un cadre juridique précis, avec l'accord unanime des États membres, en respectant certains critères, définis à Copenhague en 1993 : démocratie et état de droit, économie de marché, respect de l'acquis communautaire. Dans le traité d'Amsterdam de 1997, on parle de l'intégrité du territoire de l'Union, mais cette formule est abandonnée dans le Traité de Lisbonne de 2007, qui prévoit même la possibilité pour un État membre d'en sortir.

Donc, il faut se référer aux règles du droit international qui prévoit et encadre les cas de succession d'États par la convention de Vienne de 1978. Elle protège les territoires qui quittent l'ensemble précédemment constitué, en lui assurant la continuité des traités internationaux en vigueur. Mais une organisation internationale fixe elle-même les conditions d'adhésion de nouveaux membres, et la règle générale admise en droit international est claire : tout nouvel État est obligé de demander son admission en qualité de membre, même si une procédure simplifiée peut lui être concédée. Dans le cas d'une sécession, admise ou non par l'État d'origine, les États successeurs doivent demander leur admission. L'exemple le plus simple est celui des nouveaux États issus de l'URSS qui ont dû demander leur admission à l'ONU. L'argument développé par Rajoy et Barroso est donc juridiquement implacable.

Certains juristes s'empressent de souligner que l'UE n'est pas une organisation internationale comme les autres, qu'elle accorde des droits aux citoyens, qu'elle impose des normes juridiques communes. Ces éléments essentiels pourraient justifier une solution exceptionnelle, telle une succession « automatique »⁴. Mais encore faudrait-il que l'État continuateur soit d'accord avec cette solution ! Car le problème est avant tout politique. Soit cette sécession est librement acceptée par l'État continuateur, et tout est ouvert, y compris une procédure extrêmement rapide, avec une dérogation qui permettrait au nouvel État de continuer à bénéficier des règles de l'UE durant la période transitoire, forcément très brève. Le traité signé entre les deux États qui se séparent pourrait certainement le prévoir, avec l'accord préalable de l'UE. C'est certainement la solution que l'on pourrait trouver sur l'Écosse, puisque la sécession serait acceptée par les deux parties, dans un processus pacifié. Mais il existe deux problèmes : les autres États membres de l'UE seraient-ils d'accord avec ce précédent ? Le gouvernement espagnol de Mariano Rajoy a clairement exprimé son désaccord, et le président de la Commission s'est contenté de constater l'absence de consensus sur une telle solution. Et l'UE accepterait-elle que l'Écosse bénéficie

⁴ Il a existé dans l'histoire des cas exceptionnels de succession « automatique », mais dans le cadre d'organisations internationales très techniques.

automatiquement des mêmes *Opt out* que le Royaume-Uni ? Car l'adhésion nécessite l'adoption de l'ensemble de l'acquis communautaire alors que les *Opt out* ont été négociés par des pays déjà membres (Euractiv, 2014a). Soit c'est une sécession non négociée, donc non acceptée par l'État continuateur, imposée de facto de la volonté du successeur. Ce serait là le scénario catalan, et ce serait beaucoup plus compliqué. Car le veto de l'État continuateur rendrait quasiment impossible l'entrée du nouvel État dans l'UE, ce qui conduirait à son exclusion.

Conclusion

Une sécession d'un État membre de l'UE est donc un problème extrêmement complexe à résoudre, surtout politiquement, car juridiquement, une solution pourrait toujours être trouvée. Elle entraînerait une nouvelle crise de l'Europe et de ses États, dans le contexte difficile que l'on connaît, un scénario cauchemardesque pour les dirigeants européens. Comment faire comprendre aux opinions publiques qu'un pays peut sortir de l'Union (le scénario du *Brexit* par exemple) mais qu'un nouvel État comme l'Écosse ou la Catalogne, respectant tous les critères et exprimant sa volonté européenne, ne puisse pas rester dans l'UE ? La réaction de soulagement des représentants des institutions européennes à la suite du non écossais n'est donc pas étonnante. Elle est même largement justifiée, et évite un débat complexe, avec l'assurance d'une incompréhension générale des opinions publiques. Pourtant, ce soulagement risque d'être de courte durée devant les progrès des indépendantistes en Catalogne et les conséquences éventuelles d'un *Brexit* sur la position des Écossais.

Bibliographie

(tous les liens vers les sites internet étaient actifs au 30 janvier 2016)

BBC NEWS WEBSITE (2013), « Scottish Independence: Scots UE Independence Plan 'Now Untenable' » 13 décembre 2013.

DAVEZIES, Laurent (2015), *Le nouvel égoïsme territorial, le grand malaise des Nations*, Paris, Seuil.

EURACTIV (2014b), « L'Union européenne soulagée après le 'non' écossais », 19 septembre 2014.

<<http://www.euractiv.fr/section/royaume-uni-en-europe/news/l-union-europeenne-soulagee-apres-le-non-ecossais/>>

EURACTIV (2014a), « Le Parlement européen pourrait bloquer l'adhésion de l'Écosse à l'UE », 16 septembre 2014.

<<http://www.euractiv.fr/section/royaume-uni-en-europe/news/le-parlement-europeen-pourrait-bloquer-l-adhesion-de-l-ecosse-a-l-ue/>>

FIGARO (2014), « Indépendance : Londres menace l'Écosse d'isolement », 17 janvier 2014.

INDEPENDENT (2014), « Scottish independence: Jean-Claude Juncker EU comments 'distorted' by pro-UK campaigners », 16 juillet 2014.

MONDE (2014d), « L'inquiétude monte à Bruxelles sur l'issue du référendum écossais », 9 septembre 2014.

— (2014c), « l'Écosse indépendante, un séisme », 8 septembre 2014.

— (2014b), « Londres et Bruxelles haussent le ton contre les indépendantistes écossais », 18 février 2014.

— (2014a), « Indépendance, l'avertissement de Barroso à l'Écosse », 16 février 2014.
LEPARMENTIER, Arnaud (2014), « Non à l'Écosse libre », *Le Monde*, 10 septembre 2014.
POINT (2014), « Écosse : les dirigeants européens 'soulagés' par la victoire du non », 19 septembre 2014.
<http://www.lepoint.fr/monde/referendum-en-ecosse-le-president-du-parlement-europeen-soulage-par-la-victoire-du-non-19-09-2014-1864651_24.php>

Notice biographique

Historien des relations internationales au XX^e siècle, Michel Catala devient maître de conférences à l'Université de Paris Sorbonne Nouvelle en 2002 avant de devenir professeur d'histoire contemporaine, d'histoire de l'Europe et de la construction européenne à l'Université de Nantes en 2005. Dès son arrivée il crée la Maison de l'Europe à Nantes, structure qu'il présidera jusqu'en 2011, et prend également la direction du Centre de Recherches en Histoire Internationale et Atlantique (CRHIA) où il développe ses recherches autour de l'histoire des relations internationales dans la Méditerranée (France/Espagne/Maroc) et de l'histoire de la construction européenne et de l'émergence des questions d'identité et de citoyenneté. Depuis 2012, il est également responsable du programme Alliance Europa.

Biographical Information

Michel Catala is a historian specialising in 20th century international relations. After becoming Senior Lecturer at the University of Paris Sorbonne Nouvelle in 2002 he was appointed Professor of Contemporary History, European History and the Construction of Europe at the University of Nantes in 2005. He created the *Maison de l'Europe* in Nantes, which he chaired until 2011. In 2005 he became Director of the CRHIA research group. His research has focused on the history of international relations in the Mediterranean (France/Spain/Morocco) and on the history of European construction and the emergence of questions of identity and citizenship. Since 2012 he has also been in charge of the Alliance Europa Programme.