

PROJET DE RAPPORT D'INFORMATION

DEPOSE

PAR LA MISSION D'INFORMATION DE LA CONFERENCE DES PRESIDENTS

sur les suites du référendum britannique et le suivi des négociations

ET PRESENTE PAR

M. CLAUDE BARTOLONE

Président de l'Assemblée nationale

Version du 15 février 2017 à 16:39

La mission d'information sur les suites du référendum britannique et le suivi des négociations est composée de : M. Claude Bartolone, *président-rapporteur* ; Mme Élisabeth Guigou, M. Philip Cordery, M. Daniel Fasquelle, M. Pierre Lequiller, *vice-présidents* ; M. François Asensi, Mme Valérie Fourneyron, M. Joël Giraud, M. Rudy Salles, *secrétaires* ; Mme Nicole Ameline, M. Guillaume Bachelay, M. Christophe Caresche, M. Luc Chatel, Mme Karine Daniel, M. Éric Elkouby, Mme Marietta Karamanli, M. Pierre Lellouche, M. Jean Leonetti, M. Jacques Myard, M. Michel Piron (*suppléant*), M. Christophe Premat, M. Gilles Savary, M. Michel Vauzelle.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LES CONDITIONS DANS LESQUELLES SE PRÉPARE LE RETRAIT BRITANNIQUE	11
A. CLARIFIER LES MODALITÉS DU RETRAIT	11
1. Une procédure prévue par le traité de Lisbonne pour régler une situation inédite	11
a. Un cadre juridique qui laisse une importante marge à la négociation	12
b. Un accord de retrait distinct de l'accord sur les relations futures	14
c. Les différentes étapes de la procédure de retrait	18
i. Une procédure déclenchée par la notification de l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne	18
ii. L'engagement de la négociation de l'accord de retrait	18
iii. Des modalités d'approbation spécifiques	22
d. Le Royaume-Uni, membre de l'Union à part entière jusqu'à sa sortie effective	24
e. Les conséquences juridiques du retrait	26
i. La fin de l'application du droit de l'Union au Royaume-Uni	26
ii. La modification des accords internationaux dont l'Union européenne est partie	27
iii. Des décisions difficiles à prendre par les Vingt-Sept consécutives au Brexit	29
2. Des acteurs de la négociation qui donnent le ton	32
a. Au Royaume-Uni, un ministère dédié au Brexit, une Première ministre chargée des négociations	32
b. Pour l'Union européenne, une négociation menée par la Commission sous le contrôle étroit des États membres	34
c. Le Parlement européen, un acteur, un partenaire	36
3. Le cadre de négociations, premier enjeu des discussions : la maîtrise du calendrier et la détermination du champ de l'accord	38
a. Une initiative qui revient au Royaume-Uni	38
b. Des délais encadrés par le traité et maîtrisés par l'Union européenne	40
c. La détermination du champ de l'accord, première étape de la négociation	42

B. ÊTRE PRÊTS A NÉGOCIER DES L'ACTIVATION DE L'ARTICLE 50	45
1. Des principes cardinaux posés par les Vingt-Sept dès le lendemain du référendum	45
a. Pas de négociations sans notification.....	45
b. L'acceptation de chacune des quatre libertés, condition de l'accès au marché unique.....	46
c. Les négociations ne sauraient aboutir à ce qu'un État tiers bénéficie d'un régime aussi avantageux qu'un État membre.....	47
2. Un important travail de préparation : l'identification des enjeux et la mise en ordre de marche des administrations.....	47
a. Au Royaume-Uni, une administration à réorganiser	47
b. En France, un travail interministériel coordonné par le Secrétariat général des affaires européennes	49
c. Pour l'Union européenne, un travail préparatoire mené par la Commission	51
3. Le Royaume-Uni, de la fermeté sur le principe de la sortie à la définition des positions de négociation.....	52
a. Vers un Brexit « dur », incluant la maîtrise des frontières et la restauration de la souveraineté juridique.....	53
i. Un semestre de grand flou sur la stratégie du Gouvernement britannique	53
ii. Les grandes lignes exposées par Theresa May lors de son discours de Lancaster House du 17 janvier 2017 : des confirmations et beaucoup d'interrogations	55
b. Une attitude offensive qui masque un intérêt britannique à un accès le plus large possible au marché unique et à l'union douanière	58
i. Une économie tournée vers le marché unique.....	58
ii. Le cas particulier des services financiers.....	60
c. Des difficultés politiques qui n'en sont pas moins fortes pour le Gouvernement May.....	63
i. Le rôle du Parlement dans le processus de négociation	63
ii. Les entités dévolues en première ligne.....	67
II. ABORDER LES NÉGOCIATIONS SUR DES BASES CLAIRES, ALLANT À L'ESSENTIEL, TOUT EN PERMETTANT À L'UNION D'AJUSTER SA POSITION SUR LA DURÉE	71
A. CONSERVER L'UNITÉ DES VINGT-SEPT AUTOUR DU PRINCIPE DE L'INTÉGRITÉ DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE.....	72
1. La liberté de circulation des personnes, marqueur d'un projet construit au bénéfice des citoyens.....	73
a. Une liberté fondamentale et non négociable du projet politique européen.....	73
b. Des droits proportionnés aux avantages de l'accès, total ou partiel, au marché unique.....	76
c. De la mobilité à l'émergence d'une communauté : l'exemple de l'enseignement supérieur et de la recherche	78

i. Le dispositif Erasmus +	78
ii. Les fonds européens pour la recherche	80
2. Préserver la cohérence et l'originalité de l'édifice juridique européen	82
a. Un droit issu d'un système complexe, reflet d'une construction originale	82
b. Un droit soumis à des processus de contrôle, de régulation et de supervision.....	87
i. Les institutions européennes garantes de l'ordre juridique européen	87
ii. L'enjeu de l'espace juridique unique dans les négociations	89
3. Éviter l'écueil d'une négociation segmentée et clivante et préserver les perspectives d'avenir de l'Union européenne	91
a. L'intégrité de la construction européenne, une vision politique du projet européen et un rempart contre les divisions	92
b. Un risque de dispersion et de dilution quand l'Europe doit avancer.....	95
c. Éviter la désunion et le délitement en conservant la perspective de refondation de l'Europe	98
B. SOUTENIR DES NÉGOCIATIONS OUVERTES ET CONSTRUCTIVES SUR DES SUJETS D'INTÉRÊT COMMUN.....	100
1. Une obligation de résultats : régler dès la sortie ce qui a trait aux droits des citoyens	101
a. Une véritable insécurité juridique pour les citoyens des deux côtés de la Manche, à laquelle il conviendra de répondre en priorité	102
b. Les fonctionnaires européens de nationalité britannique.....	108
2. Des possibilités d'accès partiel au marché unique qui existent déjà	109
a. Des relations commerciales déjà privilégiées entre l'Union européenne et certains pays tiers.....	110
b. Des mécanismes juridiques déjà existants	116
3. La poursuite d'une coopération étroite pour la protection des Européens.....	118
a. Pour préserver notre sécurité intérieure, une association la plus complète possible du Royaume-Uni à la coopération policière et judiciaire européenne	119
b. Un allié précieux de l'Union européenne et de la France sur la scène internationale.....	125
CONCLUSION : LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION.....	131
EXAMEN DU RAPPORT.....	137
CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA MISSION.....	139
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	145
DÉPLACEMENTS.....	147
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS.....	149

INTRODUCTION

Les écoliers des pays de l'Union européenne apprennent avec application l'histoire de leurs nations respectives. À une étape de leurs cours, ces histoires rencontrent une histoire commune à tous, l'histoire de l'Europe, puis l'histoire de l'Union européenne. L'abbé de Saint-Pierre, Victor Hugo ou Aristide Briand la rêvèrent, Winston Churchill invitaient déjà les États continentaux à l'établir sans le Royaume-Uni, puis nos Pères fondateurs la construisirent. Robert Schuman, Jean Monnet, Alcide De Gasperi, Paul-Henri Spaak, Joseph Bech, Johan Willem Beyen, Konrad Adenauer, Altiero Spinelli nous léguèrent une exigence plus philosophique qu'économique, plus civilisationnelle que gestionnaire. Comme le dit un jour Jean Monnet, c'est par l'Europe que nos États deviendront solidement « libres, vigoureux, pacifiques et prospères ». Les écoliers européens identifient l'histoire de leur continent et de ses institutions à des étapes régulières d'approfondissement, de progrès et d'ambition.

Or, pour la première fois de son histoire, un peuple a jugé qu'il serait mieux protégé à l'extérieur de l'Union européenne qu'en son sein. L'Union européenne vit pour la première fois de son histoire l'expérience du rétrécissement. Le vote des Britanniques en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne s'inscrit ainsi à rebours de la construction européenne engagée à la sortie du second conflit mondial. À dire vrai, les demandes exprimées par David Cameron, élu en 2015 sur un programme prévoyant la tenue d'un référendum, s'inscrivaient déjà à rebours du projet politique européen, précisément en déniait son caractère intrinsèquement politique. Dérogation en matière monétaire devenant une règle commune, réforme du principe de l'union sans cesse plus étroite des peuples, limitations à la liberté de circulation des personnes, trois demandes qui conduisaient à un changement de nature profond de l'Union européenne. Plusieurs forces politiques eurosceptiques ne s'y étaient pas trompées, en espérant d'un maintien du Royaume-Uni dans l'Union la légitimité et l'occasion de demander les mêmes dérogations pour leur propre pays. Le Premier ministre David Cameron, en annonçant le 23 janvier 2013 qu'en cas de réélection deux ans plus tard, il organiserait un référendum sur l'avenir de l'Union, porte, pour des raisons politiques internes, une responsabilité écrasante.

« Notre conviction était qu'il était préférable que le Royaume-Uni soit dans l'Union européenne, mais la construction européenne pourra se poursuivre sans lui, si nous savons répondre à la fois à des défis nouveaux et à des questions anciennes », a déclaré Harlem Désir, secrétaire d'État chargé des Affaires européennes lors de son audition par la mission.

Le Royaume-Uni a toujours occupé une position particulière, « un pied dehors un pied dedans », au point que l'émergence d'une demande pressante de réforme de l'Union européenne au nom de la restauration de la souveraineté nationale semblait relever d'une certaine irrationalité. À mesure que le processus

d'intégration était conduit, particulièrement dans les volets de souveraineté les plus sensibles, le Royaume-Uni obtenait des dérogations. Les exemples les plus manifestes sont la politique en matière de justice et d'affaires intérieures, à laquelle le Royaume-Uni ne participe que partiellement par application d'options (de participation ou d'exclusion) ⁽¹⁾, et l'union monétaire. L'approfondissement de l'Union économique et monétaire depuis la crise financière n'a pas concerné le Royaume-Uni, qui n'a pas été soumis au renforcement des mécanismes de coordination économique et budgétaire. *A contrario*, le Royaume-Uni a fortement contribué à modeler le marché unique européen, qu'il devrait quitter dans quelques mois.

Il est à cet égard paradoxal de constater que la Première ministre Theresa May, dans un discours prononcé à Lancaster House le 17 janvier 2017, a opté pour une sortie du marché intérieur qui avait pourtant motivé l'entrée dans la CEE, avec tous les risques que cela comporte pour l'économie britannique et son attractivité, en demandant une coopération étroite pour les domaines les plus politiques que sont la sécurité intérieure et la défense. Ce choix étonnant, qui a émergé de plus en plus clairement depuis le 23 juin 2016, ne signifie pas un renoncement à l'accès au marché intérieur. Et c'est bien sûr ce volet que le Royaume-Uni entend conduire des négociations intenses et offensives. Le flou demeure sur les intentions précises du Gouvernement May.

Face aux négociateurs britanniques qui y voient certainement une habileté, l'Union peut y opposer une clarté et une résolution qui pourraient engendrer une cohésion au sein des peuples d'Europe. Nous devons être clairs de notre côté sur la méthode et les objectifs que nous souhaitons proposer et mettre en œuvre. Telle était l'ambition de cette mission créée dès juillet 2016 par la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale : **informer**, notamment par la conduite d'auditions dont le compte rendu est annexé au présent rapport, **identifier les grands enjeux**, économiques, politiques, stratégiques, citoyens posés par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et **contrôler** l'élaboration du cadre général de la position française. En ce mois de février 2017, aucune négociation n'a été enclenchée dans l'attente d'une notification de retrait du Royaume-Uni et le travail de notre mission parlementaire n'aura guère pu couvrir le volet « suivi des négociations ». Néanmoins, des positions se sont révélées et le présent rapport en livre une analyse et formule des recommandations.

Les vingt-sept États membres ont fait valoir une conception commune du cadre juridique acceptable au regard des intérêts de l'Union européenne. Le Royaume-Uni, par la voix de sa Première ministre, a fait part d'un certain nombre d'orientations concernant les relations souhaitées après la sortie. L'article 50 du traité sur l'Union européenne prévoit – certes de manière assez imprécise – la procédure de sortie d'un État membre. Cet article distingue les modalités de retrait de la détermination d'une relation future. Or l'acte de sortie soulève en lui-même

(1) La situation du Royaume-Uni au regard de ces politiques est présentée dans la deuxième partie du présent rapport afin de déterminer précisément l'impact d'une sortie de ce pays sur ces politiques.

de nombreuses questions juridiques et pratiques à régler indépendamment d'éventuelles mesures de transition vers le statut futur. Cet ordre doit être respecté, ce qui n'empêche pas de réfléchir dès à présent aux conditions dans lesquelles il convient d'examiner les demandes britanniques et, notamment, de tracer les lignes rouges du cadre de négociation et des modalités d'association d'un État tiers de l'importance du Royaume-Uni, situé à côté de l'Union européenne.

La ligne rouge première, aux multiples déclinaisons, est la préservation de notre patrimoine commun : l'Union européenne. Il convient en effet de restituer le paradoxe du choix britannique dans le contexte plus large de la crise du projet européen. Comme toute rupture historique, le Brexit est un symptôme d'une tendance profonde, en l'espèce une fracture bien plus grave : celle entre l'Union européenne et les citoyens. L'absence de réponse à ce défi majeur est au mieux une faute coupable, au pire une marque de mépris à l'égard des peuples. La montée des populismes et des replis nationaux signe notre échec collectif à faire vivre dans le cœur des hommes et dans leur réalité le projet philosophique des Pères fondateurs de l'Europe. L'Europe devait incarner l'affirmation de valeurs universelles qui ont inspiré sa fondation et convaincu les autres continents de son originalité, de sa valeur et de sa solidité. Devenu à bien des égards un projet comptable, déshumanisé, comment ne pas comprendre qu'en ces temps incertains on le conteste puisque le compte n'y est pas ?

C'est à cette interrogation principale qu'il nous faudrait répondre même si les Britanniques avaient voté en faveur d'un maintien dans l'Union : quelle Europe voulons-nous ? L'Union européenne est une construction téléologique, celle d'une appartenance collective à un « monde » européen dont les limites sont floues, une construction dont chaque étape questionne cette destinée construite. Il nous faudra beaucoup d'inventivité et de détermination pour être en mesure, à la fois d'organiser la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, et de reprendre le fil d'un récit européen progressiste, pour redonner un sens à ce qui devrait être une évidence : l'idéal d'une Europe de femmes et d'hommes libres vivant en paix, dans la liberté et la diversité, dans des conditions de sécurité physique et matérielle propices à l'épanouissement de chacun, acceptant pour l'atteindre de renoncer à une part de souveraineté nationale. Les peuples d'Europe ne peuvent attendre de leurs Etats de disposer, seuls, des ressources capables de répondre aux nouveaux défis de l'économie numérique, de la transition écologique et énergétique, des immenses enjeux que posent et poseront des migrations de populations fuyant la guerre et la misère.

Le choix de sortie du peuple britannique n'advient pas sans contexte, et il ne peut être considéré comme un coup de tonnerre dans un ciel serein européen. Les signaux d'alarmes populaires se multiplient partout en Europe, même dans les pays réputés les plus favorables à l'intégration. Si l'existence de l'Union européenne n'est, bien entendu, pas le premier objet du courroux populaire, la nécessité d'un changement est partagée. Non seulement la sortie du Royaume-Uni ne doit pas affaiblir la puissance historique de la construction européenne, mais

elle doit inciter nos États et l'Europe à retrouver le chemin de la confiance populaire.

Citons Paul Valéry, c'était il y a près d'un siècle et c'était hier : « *Un frisson extraordinaire a couru la moelle de l'Europe. Elle a senti, par tous ses noyaux pensants, qu'elle ne se reconnaissait plus, qu'elle cessait de se ressembler, qu'elle allait perdre conscience – une conscience acquise par des siècles de malheurs supportables, par des milliers d'hommes du premier ordre, par des chances géographiques, ethniques, historiques innombrables.* », pour poser cette question : « *L'Europe deviendra-t-elle ce qu'elle est en réalité, c'est-à-dire : un petit cap du continent asiatique ?* »⁽¹⁾.

La mission d'information a entendu à l'Assemblée nationale trente personnes et a effectué quatre déplacements à l'étranger (à Londres, Bruxelles, Berlin et Francfort). Le rapport qui est issu de ces travaux n'a pas pour objet de contribuer à la réflexion sur la refondation de l'Union européenne. En revanche, son analyse des enjeux des négociations à venir et les recommandations qu'il avance sont élaborées en regard de la question centrale de l'avenir du projet européen, dans la conviction du bien-fondé du projet originel des Pères fondateurs et, *a contrario*, dans le refus de considérer que la réponse du Royaume-Uni à l'affaiblissement actuel de notre union est une solution d'avenir. Il reviendra à l'Assemblée nationale issue des prochaines élections législatives de reprendre et de poursuivre ce travail.

Quel qu'il soit, notre avenir européen ne doit dépendre que de nous.

(1) in *Variété, la Crise de l'esprit, 1919, première lettre et deuxième lettre.*

I. LES CONDITIONS DANS LESQUELLES SE PRÉPARE LE RETRAIT BRITANNIQUE

A. CLARIFIER LES MODALITÉS DU RETRAIT

La question du droit de retrait d'un État membre de l'Union européenne a longtemps été controversée, ainsi que Jean-Claude Piris, ancien jurisconsulte du Conseil européen, l'a rappelé lors de son audition ⁽¹⁾. On pourrait ajouter qu'elle restait aussi théorique que controversée.

Certains juristes estimaient que, dans la mesure où la durée de validité des traités était illimitée, un pays ne pourrait pas sortir de l'Union ; d'autres insistaient au contraire sur le fait que le droit de retrait était indispensable à la préservation de la souveraineté nationale et que, si un pays voulait sortir de l'Union, on ne pourrait guère l'en empêcher. En l'absence de disposition explicite dans les traités, la volonté d'un État de se retirer de l'Union aurait été source de nombreuses incertitudes juridiques et de tensions politiques exacerbées.

1. Une procédure prévue par le traité de Lisbonne pour régler une situation inédite

Le droit d'un État membre de se retirer de l'Union européenne a été explicitement introduit pour la première fois dans le traité de Lisbonne ⁽²⁾. Le texte de ce qui est le désormais célèbre article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE) résulte des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, créée en 2001 et dont l'une des missions était de rédiger le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Les motivations et les intentions des auteurs de cette disposition apparaissent clairement dans les travaux préparatoires du projet de traité constitutionnel : « *Le Praesidium* ⁽³⁾ considère que la Constitution doit contenir une disposition sur le retrait volontaire de l'Union. En effet, bien que beaucoup estiment que la possibilité de retrait de l'Union existe même en l'absence d'une disposition spécifique dans ce sens, le Praesidium estime que l'introduction dans la Constitution d'une disposition spécifique sur le retrait volontaire de l'Union clarifie la situation et permet d'introduire une procédure pour la négociation et la conclusion entre l'Union et l'État membre concerné d'un accord régissant les modalités du retrait et le cadre de leurs relations futures. En outre, l'existence d'une telle disposition constitue un signal politique important pour ceux qui

(1) Audition du 29 septembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

(2) Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

(3) Le Praesidium était composé du Président de la Convention, Valéry Giscard d'Estaing, des vice-présidents et de neuf membres issus de la Convention, au nombre desquels figurait Michel Barnier en tant que représentant de la Commission européenne.

soutiendraient que l'Union est une entité rigide de laquelle il est impossible de sortir. »⁽¹⁾

Le texte rédigé pour le traité constitutionnel, rejeté par référendum par les électeurs français le 29 mai 2005 et néerlandais le 1^{er}, a été repris sans modification dans le traité de Lisbonne et intégré au traité sur l'Union européenne. On n'imaginait pas alors qu'il serait utilisé moins de dix ans plus tard par l'un des principaux membres de l'Union, au regard de son économie et de sa population. Selon Danuta Hübner⁽²⁾, présidente de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, cet article avait plutôt été introduit pour permettre aux nouveaux États membres ayant rejoint l'Union européenne en 2004⁽³⁾ de faire, le cas échéant, machine arrière.

L'intégration dans le traité sur l'Union européenne d'une disposition permettant explicitement le retrait d'un État membre avait une double vocation :

– juridique, en adaptant les traités aux besoins de l'Union européenne et de ses États membres, plutôt que de s'en remettre au droit international, et en traçant les grandes lignes de la procédure de retrait ;

– politique, en indiquant que l'appartenance à l'Union résultait d'un choix ou, pour reprendre l'expression employée par Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors, lors de son audition que « *l'Union européenne n'est pas une prison* »⁽⁴⁾.

a. Un cadre juridique qui laisse une importante marge à la négociation

L'article 50 a un caractère strictement procédural. Encore n'épuise-t-il pas toutes les questions de procédure, laissant aux négociateurs une marge d'interprétation. La doctrine a ainsi pu considérer que, « *soucieux de rendre le retrait volontaire plus crédible par son caractère unilatéral, les auteurs du traité de Lisbonne n'ont pas été très prolixes sur ses modalités, le rendant ainsi, paradoxalement, plus difficile à envisager concrètement* »⁽⁵⁾.

L'article 50 ne définit que des conditions de procédure et un délai. Il ne dit rien du contenu possible de l'accord de retrait, dont la conclusion n'est d'ailleurs pas indispensable au retrait, ni de ce que pourraient être à l'avenir les relations entre l'Union européenne et l'ancien État membre.

Les silences du texte et l'absence de précédent de sortie d'un État membre de l'Union européenne font peser un certain flou sur l'accord de retrait qui devra

(1) *Commentaire du Praesidium de la convention sur l'avenir de l'Europe à propos du projet d'article I-59 du traité instituant la Constitution.*

(2) *Rencontrée par la mission lors de son déplacement à Bruxelles du 12 janvier 2017.*

(3) *Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.*

(4) *Audition du 15 décembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.*

(5) *Catherine Guillard, L'accord relatif au Brexit, Revue de l'Union européenne n° 602, octobre-novembre 2016, page 537.*

être négocié entre l'Union et le Royaume-Uni et laissent une grande liberté à la négociation entre les deux parties. Pour Michel Barnier, négociateur en chef responsable du groupe de travail de la Commission européenne chargé de la préparation et de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni, « *nous entrons dans des eaux inconnues, le travail sera légalement complexe, politiquement sensible et aura des conséquences importantes pour nos populations et nos économies* »⁽¹⁾.

L'organisation de la négociation au sein de l'Union européenne méritait également d'être clarifiée, ce que les chefs d'État ou de Gouvernement des Vingt-Sept ont commencé à faire en marge du Conseil européen du 15 décembre 2016 (*cf. infra*). Si certaines dispositions de l'article 50 ne soulèvent aucune difficulté d'interprétation, d'autres appelaient des précisions afin d'éviter que des divergences d'interprétation sur le rôle de chacune des institutions européennes et des États membres dans la négociation n'affaiblissent la position de l'Union.

Article 50 du traité sur l'Union européenne

1. Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.

2. L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.

3. Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai.

4. Aux fins des paragraphes 2 et 3, le membre du Conseil européen et du Conseil représentant l'État membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent.

La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point *b*), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Si l'État qui s'est retiré de l'Union demande à adhérer à nouveau, sa demande est soumise à la procédure visée à l'article 49.

Certains débats juridiques restent encore ouverts, notamment sur la question de savoir si le Royaume-Uni pourrait, en fonction de l'évolution de sa situation politique intérieure ou des négociations, revenir sur son intention de se retirer après l'avoir notifiée au Conseil européen.

(1) Conférence de presse du 6 décembre 2016.

Dans une tribune⁽¹⁾, Jean-Claude Piris avait estimé que le terme « intention » utilisé à l'article 50 ne pouvait être interprété comme une décision irrévocable et que, par conséquent, il serait possible au Royaume-Uni de suspendre la procédure.

Le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, Pierre Sellal, a au contraire soutenu, lors de son entretien avec une délégation de membres de la mission⁽²⁾, que, selon la majorité des juristes, une fois engagée, la procédure ne pouvait être interrompue. Cette analyse juridique ne fermerait toutefois pas la porte à un traitement politique de cette question, par exemple dans l'hypothèse, aujourd'hui improbable, où des élections anticipées aboutiraient à l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle majorité élue sur la promesse de rester dans l'Union.

Dans les contentieux devant la Haute Cour de justice et la Cour suprême britanniques sur la « prérogative royale » dont le Gouvernement se prévalait pour activer l'article 50 sans acte du Parlement, il a été admis par les parties que, une fois adressée au Conseil européen, la notification ne pouvait être retirée⁽³⁾. Les cours n'ont par conséquent pas statué sur ce point. Seule la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pourrait, si elle était saisie, interpréter l'article 50, alors même que l'une des motivations du retrait britannique est de se soustraire à sa juridiction...

b. Un accord de retrait distinct de l'accord sur les relations futures

L'article 50 dispose que l'Union conclut avec l'État décidant de se retirer de l'Union « *un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union* ».

Depuis le référendum britannique, et sans doute encore pour de long mois, cette expression a donné lieu à de nombreuses exégèses sur l'articulation entre l'accord fixant les modalités de retrait et l'accord sur les relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Ce sera, à n'en pas douter, un des premiers sujets abordés lorsque la négociation commencera.

Le seul fait de s'interroger sur l'articulation entre ces deux sujets montre toutefois que **l'article 50 établit clairement une distinction entre la conclusion de l'accord de retrait, qui fixe les modalités de la sortie, et le ou les accords régissant les relations futures de l'Union avec l'ancien État membre.**

La négociation qui se déroule selon la procédure et les modalités prévues à l'article 50 porte uniquement sur les modalités du retrait sur les plans

(1) Jean-Claude Piris, Article 50 is not for ever and the UK could change its mind, *Financial Times*, 1^{er} septembre 2016.

(2) Déplacement à Bruxelles du 12 janvier 2017.

(3) Paragraphe 26 de l'arrêt de la Cour suprême du 24 janvier 2017 : « In these proceedings, it is common ground that notice under article 50(2) (which we shall call "Notice") cannot be given in qualified or conditional terms and that, once given, it cannot be withdrawn. »

institutionnel, budgétaire et administratif. L'accord visé à l'article 50 ne statue pas sur les relations futures en tant que telles, même s'il est conclu avec l'État concerné « *en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union* ».

La distinction entre les deux accords **obéit à une triple logique juridique, politique et technique.**

Juridiquement, la méthode et le champ de la négociation sur les modalités du retrait diffèrent de ceux auxquels sera soumise la négociation des relations futures. **Dans le premier cas, l'Union conclut un accord avec l'un de ses États membres, dans le second elle négocie avec un pays tiers** ; la base juridique de la négociation est donc différente et elle dicte la chronologie d'approbation des accords. C'est une évidence, l'Union européenne ne peut pas conclure un accord avec le Royaume-Uni en tant que pays tiers s'il est encore membre de l'Union. C'est un point sur lequel le Parlement européen avait insisté dès sa résolution du 28 juin 2016, dans laquelle il rappelait « *qu'il ne peut y avoir d'accord sur toute relation nouvelle entre le Royaume-Uni et l'Union avant la conclusion de l'accord de retrait* »⁽¹⁾.

La négociation sur les relations futures ne relèvera pas de la procédure de l'article 50 du TUE, mais de celle prévue aux articles 216 à 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatifs aux accords internationaux, ainsi qu'à l'article 207 du TFUE pour les accords de libre-échange.

L'accord de retrait et le ou les accords sur les relations futures feront, par conséquent, l'objet de modalités d'approbation différentes. L'accord de retrait doit être adopté dans les conditions, prévues à l'article 50 (*cf. infra*). Il s'agira d'un accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni **qui n'appellera pas de ratification par les États membres.**

Pour ce qui concerne les relations futures, Jean-Claude Piris a estimé lors de son audition qu'« *il sera possible de diviser le travail en plusieurs accords, notamment en concluant séparément un accord commercial et un accord d'association sur les autres aspects* ». Les conditions d'approbation du ou des accords conclus pour déterminer les relations futures du Royaume-Uni et de l'Union européenne dépendront du type d'accord choisi, mais, selon toute vraisemblance, il devrait s'agir d'un accord mixte engageant à la fois l'Union européenne et les États membres. Il devrait, dans ce cas, **être ratifié par les vingt-sept États membres.** Pour la lisibilité du partenariat futur avec le Royaume-Uni et pour que les Parlements nationaux puissent se prononcer sur un accord global, il serait préférable d'éviter que ce partenariat soit divisé en plusieurs accords.

(1) Point 7 de la résolution du Parlement européen du 28 juin 2016 sur la décision de quitter l'Union européenne à la suite du résultat du référendum au Royaume-Uni.

Politiquement, selon l'analyse de Philippe Léglise-Costa, secrétaire général des affaires européennes, « *se contraindre à conclure un accord avec le Royaume-Uni sur les relations futures pour qu'il puisse se retirer de l'Union serait se mettre entre ses mains, puisqu'il déciderait lui-même du moment où il serait satisfait de ces relations futures avant de se retirer effectivement* »⁽¹⁾. En permettant aux Vingt-Sept de maîtriser le calendrier du retrait (*cf. infra*), l'article 50 est de nature à inciter le Royaume-Uni à proposer pour son propre statut futur des solutions plus acceptables par l'Union européenne.

La distinction entre les deux négociations se justifie également pour des questions de délai. Même s'il est relativement court, le délai de deux ans prévu par l'article 50 devrait être suffisant pour négocier les modalités de retrait du Royaume-Uni sur les plans institutionnel, budgétaire et administratif. **Il ne paraît en revanche pas envisageable de conclure pendant le même délai un accord sur la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni**, comme le Gouvernement britannique en a affiché l'ambition, rappelée par Lord Llewellyn, Ambassadeur de Grande-Bretagne en France, lors de son audition⁽²⁾. L'accord sur le partenariat futur donnera en effet lieu à une négociation dont les auditions de la mission d'information ont donné un aperçu de la complexité. À titre d'exemple, il faut rappeler qu'il s'est écoulé sept ans entre l'ouverture de la négociation de l'accord économique et commercial global avec le Canada et la signature de l'accord. Il a pourtant une portée relativement limitée sur la question des services et, pour de simples raisons géographiques, les enjeux en termes de concurrence ne sont pas les mêmes qu'avec le Royaume-Uni. De plus, s'il s'agit d'un accord mixte, l'accord sur les relations futures devra être ratifié par tous les États membres, ce qui allonge substantiellement les délais avant son entrée en vigueur.

Les considérations précédentes sur la distinction juridique entre les deux accords et leur chronologie éclairent la portée de l'expression « *en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union* ». S'il n'est ni souhaitable ni possible de conclure concomitamment l'accord de retrait et l'accord sur les relations futures, les discussions sur les deux sujets ne peuvent pas non plus être complètement dissociées, dès lors qu'il y a accord sur les principaux points de l'accord de séparation. Il est en effet nécessaire d'avoir une idée du statut futur du Royaume-Uni, le « point d'atterrissage », pour bâtir certains éléments de cet accord. Si le cadre des relations futures est suffisamment précis et fait l'objet d'un accord de principe entre les deux parties, même s'il n'est pas encore finalisé, l'accord de retrait pourra prévoir des mesures transitoires permettant d'éviter une rupture trop brutale⁽³⁾ pour les citoyens et les entreprises, de l'Union européenne comme du Royaume-Uni, lorsque celui-ci passera du statut d'État membre à celui de pays tiers.

(1) Audition du 21 septembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

(2) Audition du 26 janvier 2017, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

(3) Souvent désignée par l'expression « cliff edge » (effet falaise) dans les débats sur le Brexit au Royaume-Uni.

Ainsi que Philippe Léglièse-Costa l'a relevé lors de son audition, il y a, pour les deux parties, « *un intérêt à avoir en tête ces relations futures durant la négociation. Si, par exemple, nous savons que l'objectif est de conclure un accord de libre-échange avec le Royaume-Uni, futur pays tiers, nous pouvons décider d'une période de transition qui évitera de devoir reconstituer des droits de douane et de subir les à-coups subséquents* »⁽¹⁾.

La négociation pourrait par conséquent s'articuler en trois volets :

– **l'accord de retrait** prévu à l'article 50, qui devrait avoir un champ limité (*cf. infra*) ;

– la définition d'une éventuelle **période transitoire**, qui ne pourra être envisagée qu'à partir d'une vision suffisamment claire des relations futures et ne pourra qu'être **limitée à la fois dans le temps et sur le fond** – il ne saurait s'agir de proroger le statut de membre – pour qu'elle ne devienne pas un régime permanent par défaut. Si une forme d'accès au marché unique était maintenue pendant cette période de transition, elle devrait évidemment être soumise au respect par les Britanniques de l'indivisibilité des quatre libertés du marché intérieur et de la compétence de la CJUE, ainsi qu'au versement d'une contribution au budget de l'Union pendant toute la durée de la transition ;

– **l'accord sur les relations futures** entre l'Union et le Royaume-Uni, dont la forme et le contenu sont encore, à ce stade, indéterminés et dépendront à la fois des demandes présentées par les Britanniques et de leur capacité à accepter les conditions posées par l'Union, notamment pour préserver l'intégrité du marché intérieur et les conditions d'une concurrence équitable. Cet accord ne pourra pas être conclu dans la période de deux ans prévue à l'article 50, mais le travail pourra commencer parallèlement à la négociation de l'accord de retrait.

Comme les modalités du retrait, les dispositions transitoires devront être arrêtées, sauf en cas de prorogation, avant l'expiration du délai de deux ans prévu à l'article 50. Elles pourraient être divisées en deux types de mesures :

– des mesures visant à organiser l'extinction progressive de l'application du droit européen au Royaume-Uni (*phasing out*), dans l'intérêt des deux parties. L'ensemble des législations et réglementations et des politiques communes doivent être examinées à cette fin : les droits des personnes, le marché intérieur des biens et services, des tarifs aux réglementations (protection du consommateur, sécurité, normes environnementales, certification, droit des sociétés, fiscalité, commerce électronique, compétence des juridictions...)

– des mesures permettant de fluidifier le passage du statut d'État membre au statut futur (*phasing in*), pour autant que, avant le terme de la négociation sur l'accord de retrait, un accord sur ce statut futur se dégage.

(1) Audition du 21 septembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

c. Les différentes étapes de la procédure de retrait

- i. Une procédure déclenchée par la notification de l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union européenne

La procédure de retrait ne débute officiellement que lorsque l'État membre souhaitant se retirer notifie au Conseil européen son intention de le faire. Même s'il constitue indéniablement un événement international majeur, le résultat du référendum du 23 juin 2016 n'emporte, en lui-même, aucune conséquence juridique à l'égard de l'Union européenne.

L'article 50, qui constitue l'unique cadre du retrait de l'Union, ne définit aucune condition de fond à l'exercice, par un État membre, de son droit de retrait. Il est en cela plus souple que l'article 62 de la convention de Vienne, qui exige un « *changement fondamental de circonstances* » pour qu'un pays puisse se retirer d'un traité.

La décision de se retirer de l'Union relève de la souveraineté nationale de chaque État membre ; elle est prise « *conformément à ses règles constitutionnelles* » et ce sont ses instances nationales qui vérifient la conformité de la décision de retrait à ces règles, comme l'ont illustré les débats devant la Haute Cour de Londres puis devant la Cour suprême du Royaume-Uni ⁽¹⁾ sur la question de savoir si l'activation de l'article 50 relevait de la « *prérogative royale* » ou nécessitait un acte du Parlement.

L'article 50 n'impose pas davantage de condition de forme à cette notification, si ce n'est qu'elle est adressée au Conseil européen. La notification pourrait prendre la forme d'une lettre de la Première ministre britannique au président du Conseil européen. L'article 50 ne dit rien non plus du contenu de la notification et ne prévoit pas de motivation de la décision de retrait. Cependant, en prévoyant que l'accord de retrait est conclu « *en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union* », il invite implicitement l'État souhaitant se retirer à préciser les contours de la relation future qu'il envisage avec l'Union européenne, comme la Première ministre Theresa May a commencé de le faire lors de son discours du 17 janvier 2017, puis avec la publication d'un Livre blanc le 2 février 2017 ⁽²⁾.

- ii. L'engagement de la négociation de l'accord de retrait

Comme Harlem Désir l'a souligné lors de son audition ⁽³⁾, si certaines étapes du processus prévu par l'article 50 ne laissent aucun doute sur les modalités d'organisation, d'autres soulèvent des questions juridiques et pratiques qui ont provoqué des débats entre la Commission et le Conseil, notamment sur le point de savoir qui devait mener la négociation.

(1) *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, 24 janvier 2017.

(2) *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, 2 février 2017.

(3) *Audition du 21 septembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.*

Le rôle assigné par l'article 50 à la Commission européenne dans la procédure de retrait n'est en effet pas parfaitement défini. Il renvoie au 3 de l'article 218 du TFUE, qui dispose uniquement que la Commission présente des recommandations au Conseil en vue de l'ouverture des négociations.

C'est en principe la Commission qui négocie les accords avec les pays tiers au nom de l'Union, mais l'article 218 du TFUE ménage au Conseil la possibilité de désigner un autre négociateur. Une hésitation a pu naître du fait que le retrait d'un État membre donne lieu à une négociation très spécifique et que, précisément, à l'inverse des négociations habituellement menées par la Commission, l'autre partie n'est pas encore un pays tiers, mais toujours un État membre de l'Union.

Article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. Sans préjudice des dispositions particulières de l'article 207, les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après.
2. Le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords.
3. La Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune, présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.
4. Le Conseil peut adresser des directives au négociateur et désigner un comité spécial, les négociations devant être conduites en consultation avec ce comité.
5. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision autorisant la signature de l'accord et, le cas échéant, son application provisoire avant l'entrée en vigueur.
6. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord.

Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord :

a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants :

- i)* accords d'association ;
- ii)* accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;
- iii)* accords créant un cadre institutionnel spécifique en organisant des procédures de coopération ;
- iv)* accords ayant des implications budgétaires notables pour l'Union ;
- v)* accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise.

Le Parlement européen et le Conseil peuvent, en cas d'urgence, convenir d'un délai pour l'approbation ;

b) après consultation du Parlement européen, dans les autres cas. Le Parlement européen émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer.

7. Par dérogation aux paragraphes 5, 6 et 9, le Conseil peut, lors de la conclusion d'un accord, habiliter le négociateur à approuver, au nom de l'Union, les modifications de l'accord, lorsque celui-ci prévoit que ces modifications doivent être adoptées selon une procédure simplifiée ou par une instance créée par ledit accord. Le Conseil peut assortir cette habilitation de conditions spécifiques.

8. Tout au long de la procédure, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Toutefois, il statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption d'un acte de l'Union ainsi que pour les accords d'association et les accords visés à l'article 212 avec les États candidats à l'adhésion. Le Conseil statue également à l'unanimité pour l'accord portant adhésion de l'Union à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; la décision portant conclusion de cet accord entre en vigueur après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

9. Le Conseil, sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, adopte une décision sur la suspension de l'application d'un accord et établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord.

10. Le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure.

11. Un État membre, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour de Justice sur la compatibilité d'un accord envisagé avec les traités. En cas d'avis négatif de la Cour, l'accord envisagé ne peut entrer en vigueur, sauf modification de celui-ci ou révision des traités.

Réunis en marge du Conseil européen du 15 décembre 2016, les chefs d'État ou de Gouvernement des Vingt-Sept ont adopté une déclaration commune sur l'organisation de la négociation de retrait qui a tranché cette question, puisqu'ils ont indiqué que le Conseil serait invité à désigner la Commission en tant que négociateur au nom de l'Union. Ils ont également précisé le dispositif de négociation pour l'Union européenne, en fonction des différentes étapes prévues aux articles 50 du TUE et 218 du TFUE.

● Une fois l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union notifiée au Conseil européen, celui-ci fixera, par consensus⁽¹⁾ et sans la participation du représentant du Royaume-Uni, des **orientations de négociation**. Chaque État membre aura donc de fait un droit de veto sur ces orientations. La décision du Conseil européen devra cependant être rapide, le « compte à rebours » du délai de deux ans prévu pour la négociation étant lancé dès la réception de la notification. C'est pourquoi le président du Conseil européen a mis en place dès le 25 juin 2016 un groupe de travail, dirigé par Didier Seeuws, destiné à préparer les décisions du Conseil sur le sujet du Brexit.

(1) Le paragraphe 4 de l'article 15 du traité sur l'Union européenne dispose que « le Conseil européen se prononce par consensus, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement ».

L'exercice étant inédit, on ne sait pas encore précisément quels seront la nature et le degré de précision de ces orientations. Selon Pierre Sellal ⁽¹⁾, ces orientations devraient aller un peu au-delà des principes exprimés jusqu'ici par les Vingt-Sept, sans pour autant entrer trop précisément dans les détails. Elles pourraient ainsi être ajustées en permanence au cours des négociations.

Les orientations du Conseil européen pourraient contenir trois volets encadrant globalement les négociations :

- préciser le dispositif et le pilotage de la négociation ;
- identifier les sujets qui devront faire l'objet de l'accord de retrait selon les termes de l'article 50 pour permettre une séparation ordonnée dans les domaines administratif, institutionnel, juridique et budgétaire ;
- à la lumière de ce qu'aura proposé le Royaume-Uni, et en fonction des intérêts des Vingt-Sept, poser des principes pour les relations futures entre l'Union européenne à vingt-sept et le Royaume-Uni. Même si ces relations ne sont pas négociées dans le cadre de l'article 50, des discussions sur le sujet pourront se tenir parallèlement. Il est dans l'intérêt de tous de pouvoir disposer de la plus grande clarté possible sur ce que pourraient être ces relations, afin de permettre à chaque État de se préparer, de donner la visibilité nécessaire aux acteurs économiques, et de prévoir une période de transition.

● Conformément au paragraphe 3 de l'article 218 du TFUE, auquel l'article 50 du TUE renvoie, la Commission européenne présentera ensuite, à la lumière de ces orientations, une **recommandation sur l'ouverture des négociations** avec le Royaume-Uni. Cette recommandation abordera des sujets plus techniques que les orientations du Conseil.

Sur la base de cette recommandation, le Conseil des affaires générales, qui réunit les ministres chargés des affaires européennes, adoptera, à la majorité qualifiée, une **décision d'ouverture des négociations et désignera le chef de l'équipe de négociation de l'Union**. Il pourrait compléter les orientations générales du Conseil européen par des **directives de négociation, qui devraient rester transversales** et ne pas entrer dans une logique consistant à élaborer une position de négociation dans chacun des secteurs, qui mettrait à coup sûr en péril l'unité des Vingt-Sept avant même le début de la négociation avec les Britanniques. Loin de constituer un carcan pour le négociateur, un mandat de négociation précis lui servira d'appui dans les négociations, par exemple sur la question du règlement financier à présenter aux Britanniques.

Le traité prévoit que cette négociation doit se dérouler dans un délai maximum de deux ans à compter de la notification. À l'issue de ce délai, trois hypothèses sont envisageables : soit un accord de retrait est conclu, soit le Conseil européen décide, à l'unanimité et en accord avec le Royaume-Uni, de proroger ce

(1) Rencontré par la mission lors de son déplacement à Bruxelles du 12 janvier 2017.

délai, soit le retrait du Royaume-Uni est automatiquement officialisé, même en l'absence d'accord, ce dernier n'étant pas une condition du retrait.

Bien que les deux parties aient objectivement un intérêt à conclure un nouveau partenariat, cette dernière hypothèse, correspondant à une sortie « sèche » sans accord sur les modalités de retrait, ne peut être exclue. Theresa May a en effet estimé que « *l'absence d'accord pour la Grande-Bretagne serait toujours mieux qu'un mauvais accord pour la Grande-Bretagne* »⁽¹⁾. Le risque d'une absence d'accord a également été évoqué par Didier Seeuws, directeur en charge de la « task force sur le Royaume-Uni » du Conseil de l'Union européenne, au cours de son entretien avec les membres de la mission⁽²⁾.

iii. Des modalités d'approbation spécifiques

Si un accord de retrait est conclu, il doit être approuvé, à la majorité simple, par le Parlement européen⁽³⁾ – qui dispose donc d'un droit de veto –, avant d'être conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée. Un seul État membre qui ne serait pas d'accord avec la solution adoptée ne pourrait en bloquer l'adoption.

Pour Jean-Claude Piris, « *les auteurs du traité de Lisbonne, conscients des difficultés engendrées par un retrait, étaient également conscients de la nécessité politique que l'Union Européenne ne puisse être perçue comme faisant obstacle à la mise en œuvre d'un éventuel retrait* »⁽⁴⁾. C'est pourquoi, d'une part, les règles d'approbation de l'accord de retrait sont moins contraignantes que celles d'un accord d'adhésion ou de modification des traités, et, d'autre part, un retrait peut avoir lieu même en l'absence d'accord de retrait : une fois le processus enclenché par la notification, il ne peut plus être interrompu par l'Union européenne.

La majorité qualifiée requise au Conseil est celle qui est prévue au *b* du 3 de l'article 238 du TFUE, c'est-à-dire au moins 72 % des membres du Conseil représentant les États membres participants (c'est-à-dire les Vingt-Sept, à l'exclusion du Royaume-Uni), réunissant au moins 65 % de la population de ces États. Selon les indications fournies par Jean-Claude Piris lors de son audition, les conditions de majorité seraient remplies avec l'accord de vingt États membres, réunissant environ 330 millions d'habitants.

(1) Discours du 17 janvier 2017.

(2) Déplacement à Bruxelles du 12 janvier 2017.

(3) En application de l'article 82 du Règlement du Parlement européen, si un État membre décide de se retirer de l'Union, la question est renvoyée à la commission des affaires constitutionnelles, dans les mêmes conditions que pour une demande d'adhésion. C'est cette commission qui préparera la résolution soumise au vote en séance plénière.

(4) Jean-Claude Piris, Brexit ou Britin : fait-il vraiment plus froid dehors ? *Question d'Europe n° 369*, Fondation Robert Schuman, 26 octobre 2015.

Article 238 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. Pour les délibérations qui requièrent la majorité simple, le Conseil statue à la majorité des membres qui le composent.

2. Par dérogation à l'article 16, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, à partir du 1^{er} novembre 2014 et sous réserve des dispositions fixées par le protocole sur les dispositions transitoires, lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72 % des membres du Conseil, représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union.

3. À partir du 1^{er} novembre 2014, et sous réserve des dispositions fixées par le protocole sur les dispositions transitoires, dans les cas où, en application des traités, tous les membres du Conseil ne prennent pas part au vote, la majorité qualifiée se définit comme suit :

a) La majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États.

Une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum de membres du Conseil représentant plus de 35 % de la population des États membres participants, plus un membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

b) Par dérogation au point a), lorsque le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 72 % des membres du Conseil représentant les États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États.

4. Les abstentions des membres présents ou représentés ne font pas obstacle à l'adoption des délibérations du Conseil qui requièrent l'unanimité.

L'accord de retrait est conclu avec le Royaume-Uni par l'Union européenne seule. Contrairement à l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union ⁽¹⁾, le retrait d'un État n'est pas ratifié par les autres États membres. **Le président-rapporteur estime qu'il n'en restera pas moins indispensable que les gouvernements, qui auront à approuver l'accord au Conseil, entretiennent un dialogue soutenu avec les parlements nationaux.** Quel que soit le résultat des prochaines échéances électorales en France, l'Assemblée nationale et le Gouvernement qui en seront issus auront à définir les modalités de ce dialogue.

Compte tenu de l'importance de cette négociation, de sa complexité et des inquiétudes qu'elle peut faire naître, un principe de transparence doit s'imposer, dans les limites que l'efficacité du travail des négociateurs impose. Les exemples des négociations commerciales récentes ont montré que les populations et les parlements nationaux n'acceptaient plus l'opacité totale qui avait pu prévaloir auparavant.

(1) Aux termes du second alinéa de l'article 49 du traité sur l'Union européenne, « les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

De plus, même si elle n'est pas appelée à autoriser la ratification de l'accord de retrait, l'Assemblée nationale votera sur l'accord définissant le nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Or les deux questions sont étroitement liées. **Aussi, le Parlement devrait non seulement être tenu informé de l'avancement des négociations, ce qui est indispensable, mais pouvoir s'exprimer sur l'accord de retrait avant son adoption par le Conseil, comme le permet l'article 50-1 de la Constitution.** Une association insuffisante des parlements nationaux en amont, comme du Parlement européen, ferait courir un risque de déconvenue lors du vote final.

Enfin, l'accord de retrait devra être approuvé par le Royaume-Uni selon ses règles nationales. Dans son discours du 17 janvier 2017, Theresa May a précisé que le Gouvernement soumettrait l'accord final négocié entre le Royaume-Uni et l'Union européenne à un vote dans les deux chambres du Parlement avant qu'il n'entre en vigueur.

d. Le Royaume-Uni, membre de l'Union à part entière jusqu'à sa sortie effective

Juridiquement, **jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, en l'absence d'accord, jusqu'à la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne deux ans après la notification de son intention de se retirer, celui-ci reste membre à part entière de l'Union européenne, avec l'intégralité de ses droits et obligations.** Il doit continuer de contribuer au budget, transposer les directives et appliquer les règlements et reste sous la juridiction de la Cour de Justice de l'Union européenne. Il continue également de participer aux réunions et délibérations du Conseil européen et du Conseil. Ses représentants dans ces organes et les membres du Parlement européen élus au Royaume-Uni participent comme auparavant à l'élaboration de la législation européenne. Les représentants français au Parlement européen rencontrés par la mission lors de son déplacement à Bruxelles lui ont ainsi indiqué que les représentants britanniques partisans du *Remain* restaient actifs, ce qui pouvait donner le sentiment que rien ne s'était passé. L'une d'entre eux, Jean Lambert, avait même été désignée candidate à la présidence du Parlement européen, qui s'est déroulée le 17 janvier 2017, par le groupe des Verts. Dans le même esprit, sa compatriote Vicky Ford a été réélue à la présidence de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs.

Malgré le résultat du référendum, le Royaume-Uni continue, comme il en a le droit, à utiliser les possibilités offertes par le droit européen pour participer aux politiques dont il considère qu'elles lui sont utiles. Le Gouvernement britannique a par exemple annoncé au Parlement, le 14 novembre 2016, son choix de faire valoir son droit « *d'opt back in* » pour participer à certains éléments du

règlement révisé d'Europol ⁽¹⁾ et confirmé son intention de ratifier l'accord relatif à une juridiction unifiée du brevet ⁽²⁾.

L'article 50 permet en fait de distinguer deux périodes pour ce qui concerne la situation du Royaume-Uni au sein de l'Union européenne :

– **jusqu'à la notification de son intention de se retirer, le Royaume-Uni reste un État membre comme les autres**, ce qui explique que les réunions ayant déjà eu lieu au Conseil européen entre les vingt-sept autres États membres, comme celles des 29 juin et 15 décembre 2016, n'ont pu avoir qu'un caractère informel ;

– **après la notification de son intention de se retirer**, l'article 50 apporte un seul tempérament à l'exercice de ses droits d'État membre : **ses représentants au Conseil européen et au Conseil, ainsi que, par extension, dans leurs comités préparatoires, ne peuvent participer aux délibérations concernant son retrait**. Il ne peut évidemment pas se trouver des deux côtés de la table des négociations.

La notification ouvre donc une nouvelle période où le Conseil européen et le Conseil pourront officiellement se réunir à vingt-sept États membres, par exemple pour arrêter les orientations de négociation, fixer le mandat de négociation ou conclure l'accord. Il s'agit cependant d'une exclusion du Royaume-Uni de portée réduite : l'État souhaitant se retirer continue à prendre part aux décisions du Conseil européen et du Conseil sur tous les autres sujets.

Il faut souligner qu'aucune disposition analogue n'est prévue pour les membres du Parlement européen. **Les traités n'empêchent pas les membres du Parlement européen élus au Royaume-Uni de prendre part au scrutin relatif à l'accord de retrait**. Selon l'ancien président du Parlement européen Martin Schulz ⁽³⁾, ce qui pourrait être considéré comme une faille des traités s'explique en fait par la nature du mandat des membres du Parlement européen : si les sièges sont répartis entre les États membres et le scrutin organisé en fonction de lois électorales nationales, les membres du Parlement européen représentent l'ensemble des citoyens de l'Union ⁽⁴⁾, et non pas seulement ceux de leur État d'élection.

Le départ programmé du Royaume-Uni le place dans une position particulière, puisque les traités lui permettent de se prononcer sur des réglementations qu'il n'aura pas à appliquer, ou qui lui seront appliquées sous un autre statut, comme celui de pays tiers. Il pourrait donc être tenté d'influencer les

(1) Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI.

(2) Accord du 19 février 2013 relatif à une juridiction unifiée du brevet.

(3) Déplacement à Bruxelles du 12 janvier 2017.

(4) Aux termes de l'article 14 du traité sur l'Union européenne, « le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union ».

décisions européennes pour les rendre plus favorables au futur État tiers qu'il deviendra, par exemple en matière de services financiers.

Comme l'a souligné Harlem Désir lors de son audition ⁽¹⁾, en tant que membre de l'Union, « *il lui appartient néanmoins de faire de ses droits un usage qui respecte un esprit de coopération loyale* ⁽²⁾. *Le renoncement à sa présidence au deuxième semestre 2017 était à cet égard une décision importante et, pour tout dire, incontournable* ». Cet impératif de loyauté devra être explicitement rappelé.

Les Vingt-Sept et la Commission devront **faire preuve d'une vigilance constante et de cohésion pour faire prévaloir les intérêts de l'Union** et s'assurer du respect de cet esprit. Pierre Sellal a ainsi indiqué à la mission que, alors que les dispositions relatives aux pays tiers dans les projets de textes européens faisaient auparavant l'objet d'un examen relativement rapide en fin de négociation, elles changeaient de nature dès lors qu'elles étaient destinées à s'appliquer au Royaume-Uni, et non à des partenaires plus éloignés comme le Japon, et devaient désormais faire l'objet d'un examen approfondi.

e. Les conséquences juridiques du retrait

i. La fin de l'application du droit de l'Union au Royaume-Uni

En application de l'article 50, le retrait a pour conséquence juridique la fin de l'application des traités ⁽³⁾ dans l'État membre concerné, qui acquiert le statut d'État tiers à l'Union européenne. À défaut d'accord sur les relations futures entre les deux parties ou de dispositions transitoires, leurs relations seraient fondées sur les cadres juridiques prévus par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) – avec application de la clause de la nation la plus favorisée et du tarif extérieur commun –, le Conseil de l'Europe ou l'Organisation des Nations Unies (ONU).

À partir de la date de son retrait de l'Union, le Royaume-Uni n'aura plus à mettre en œuvre le droit de l'Union et ne sera plus soumis à la juridiction de la CJUE. Réciproquement, l'Union européenne et ses vingt-sept États membres ne seront plus tenus de respecter le droit de l'Union vis-à-vis du Royaume-Uni.

(1) *Audition du 21 septembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.*

(2) *Le 3 de l'article 4 du traité sur l'Union européenne dispose que « en vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités.*

« Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union.

« Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. »

(3) *Dans le Livre Blanc publié le 2 février 2017, le Gouvernement britannique précise que le Royaume-Uni quittera la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) en même temps que l'Union européenne. Lors de la table ronde du 24 novembre 2016, M. Pierre Todorov, secrétaire général du groupe EDF, avait fait part de ses interrogations à ce sujet et souligné la nécessité de trouver des modalités pour que la coopération en matière nucléaire puisse se poursuivre.*

La fin de l'application du droit de l'Union au Royaume-Uni constituera un bouleversement juridique pour le Royaume-Uni. Si les actes nationaux adoptés au fil des ans pour mettre en œuvre ou transposer le droit de l'Union européenne restent applicables jusqu'à ce que les autorités nationales décident de les modifier ou de les abroger, ce n'est pas le cas du droit européen d'application directe.

Pour combler le vide juridique laissé par l'inapplicabilité du droit de l'Union européenne, notamment dans le domaine de la compétence exclusive de celle-ci, le Royaume-Uni devra adopter un nombre important de nouvelles lois nationales, comme, par exemple, en matière de concurrence, de protection des consommateurs et de l'environnement, d'agriculture ou de pêche.

Afin de faciliter la transition en conservant l'acquis communautaire, Theresa May a annoncé, le 2 octobre 2016, qu'une grande loi d'abrogation (*Great Repeal Bill*) serait soumise au Parlement. Pour minimiser les ruptures, ce texte devrait transposer tout le droit européen d'application directe en droit britannique afin que, au lendemain de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, les mêmes règles continuent à s'appliquer. Le Parlement de Westminster pourra ensuite examiner quelle part de cette législation conserver, amender ou abroger.

Pour l'Union européenne, la fin de l'application des traités au Royaume-Uni n'emportera pas de remise en cause de l'ordre juridique de la même ampleur, mais les conséquences juridiques pour l'Union et ses institutions n'en seront pas moins nombreuses. Elles devront être traitées, pour certaines, dans le cadre de l'accord de retrait négocié avec les Britanniques (*cf. c* du 3 du présent A), pour d'autres par les Vingt-Sept (*cf. iii* du présent *e*).

ii. La modification des accords internationaux dont l'Union européenne est partie

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne aura pour conséquence sa sortie de tous les accords internationaux auxquels il est partie *via* l'Union européenne, ce qui est susceptible d'affecter les deux parties dans leurs relations avec les pays tiers. Afin d'éviter une rupture brutale, cette question pourrait être, au moins partiellement, traitée dans l'accord de retrait ou faire l'objet de dispositions transitoires.

C'est pour le Royaume-Uni que les conséquences seront les plus importantes, puisque ce sera l'Union européenne à vingt-sept qui succédera à l'Union à vingt-huit pour l'application de ces accords. **Le Royaume-Uni perdra le bénéfice des accords conclus par l'Union européenne avec des pays tiers ou des organisations régionales.** Il devra par conséquent chercher à négocier d'autres accords, en particulier en matière commerciale, compétence exclusive de l'Union, sans bénéficier du poids reconnu à l'Union européenne dans les négociations internationales, ni des arguments économiques qu'elle peut mettre en avant. Étant lié jusqu'à sa sortie effective de l'Union par les traités européens, il ne pourra engager de telles négociations qu'après cette date.

L'Union européenne devra pour sa part se livrer à l'exercice inédit qui consiste à informer ses partenaires dans les quelque mille sept cents accords multilatéraux et bilatéraux dont elle est partie, dans tous les domaines (climat, coopération judiciaire, énergie, environnement, transport, etc.), du retrait du Royaume-Uni, de sa date de prise d'effet et de la modification du champ d'application de l'accord qui en découle. Pour de nombreux accords, cette modification n'engendrera pas de conséquences négatives pour les partenaires de l'Union et ne devrait donc pas soulever de difficultés.

La question sera en revanche particulièrement complexe et sensible pour les accords commerciaux. Harlem Désir a souligné lors de son audition que « *un certain nombre de partenaires tiers de l'Union européenne ont un accord avec elle passé en fonction d'un marché de cinq cents millions d'habitants qui ne comprendra plus le marché britannique, ce qui peut conduire à des renégociations* ». Ces partenaires pourraient demander des compensations du fait de la réduction de la taille du marché de l'Union européenne. Ce pourrait en particulier être le cas de pays dont les intérêts sont très liés au Royaume-Uni et qui ont besoin d'un accès préférentiel au marché britannique. Pour certains auteurs, il n'est en outre pas impossible qu'un État tiers utilise le prétexte du retrait britannique pour chercher à renégocier un accord et obtenir des avantages supplémentaires ⁽¹⁾.

Enfin, la sortie du Royaume-Uni posera la question de la révision des contingents ⁽²⁾ affectés à l'Union européenne dans le cadre des accords commerciaux et, plus globalement, des engagements quantitatifs pris par l'Union européenne à vingt-huit.

(1) Isabelle Bosse-Platière, Catherine Flaesch-Mougin, Carole Billet, Christine Delcourt, Anne Hamonic, Alan Hervé et Cécile Rapoport, *Brexit et action extérieure de l'Union européenne*, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2016, page 759.

(2) *Les contingents tarifaires permettent, pendant la période de validité de la mesure et pour un volume de marchandises limité, l'abandon total ou partiel des droits qui devraient être normalement payés sur les marchandises importées.*

iii. Des décisions difficiles à prendre par les Vingt-Sept consécutives au Brexit

Parallèlement ou consécutivement à la négociation de l'accord de retrait avec le Gouvernement britannique, l'Union européenne à vingt-sept aura également des décisions à prendre en son sein en conséquence du Brexit.

L'article 50 ne prévoit pas que l'accord de retrait puisse contenir des amendements aux traités. Une révision modeste des traités, fondée sur l'article 48 du TUE, sera donc nécessaire. Il s'agira par exemple de modifier l'article 52 du TUE relatif au champ d'application territoriale des traités, qui énumère les États membres, l'article 355 du TFUE, qui cite un certain nombre de territoires d'outre-mer, ainsi que les protocoles concernant le Royaume-Uni. Ces modifications ne devraient pas soulever de difficultés. De plus, en pratique, un éventuel retard pris dans la modification de ces dispositions serait sans réelles conséquences.

D'autres décisions risquent en revanche de s'avérer plus difficiles pour les Vingt-Sept.

- Ce sera le cas en matière budgétaire. Les Vingt-Sept devront tirer les conséquences du retrait britannique sur le budget de l'Union européenne, qui dépendront de l'accord trouvé ou non avec le Royaume-Uni dans le cadre de l'accord de retrait et du maintien ou non d'une contribution britannique au budget de l'Union après son retrait pour financer sa participation à certaines politiques.

Le départ du Royaume-Uni amputera le budget européen de la contribution nette britannique. Le montant à combler pourrait s'élever à environ 10 milliards d'euros par an ⁽¹⁾. Les Vingt-Sept auront par conséquent des décisions extrêmement difficiles à prendre pour adapter le budget européen à cette perte de recettes. Les options ouvertes, qui portent toutes en germe un risque de division des États membres, sont les suivantes :

- augmenter les contributions nationales, ce qui pourrait faire porter une grande partie de la charge sur les contributeurs nets ;
- réduire les dépenses, ce qui pourrait pénaliser les pays qui bénéficient le plus de la politique de cohésion et de la politique agricole commune ;
- combiner les deux options précédentes.

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et la suppression, en conséquence, du « rabais britannique », ainsi que des « rabais sur le rabais », offrent l'opportunité de réformer le budget de l'Union afin de rendre plus lisible et plus équitable. Cette opportunité a d'ailleurs été soulignée par le groupe de haut niveau sur les ressources propres créé en février 2014 ⁽²⁾

(1) Jörg Haas et Eulalia Rubio, Brexit et budget de l'UE : menace ou opportunité ?, *Jacques Delors Institut, Policy paper n° 183, 16 janvier 2017.*

(2) Outre son président, Mario Monti, ce groupe comprend trois membres nommés par le Parlement européen, trois membres nommés par le Conseil et trois membres nommés par la Commission européenne.

pour réfléchir à des moyens de financement de l'Union européenne plus transparents, simples, équitables et responsables sur le plan démocratique. Dans son rapport de décembre 2016, le groupe présidé par Mario Monti souligne que le retrait du Royaume-Uni offre une occasion unique de revoir la manière dont nous mesurons les coûts et les bénéfices réels de l'Union et préconise, notamment, l'abolition de tout mécanisme de correction au niveau des recettes ⁽¹⁾.

La contribution du Royaume-Uni au budget de l'Union européenne

En 2015, le Royaume-Uni a été le second contributeur au budget de l'Union européenne, derrière l'Allemagne, avec un montant de contribution nette exceptionnellement élevé de 21,4 milliards d'euros (prenant en compte les ressources propres traditionnelles telles que les droits de douane, la ressource TVA, la ressource fondée sur le revenu national brut (RNB) et le rabais britannique). Sur la période 2007-2014, le montant moyen de contribution versé par le Royaume-Uni s'est élevé à 13,7 milliards d'euros.

Le Royaume-Uni se place au sixième rang des bénéficiaires en volume des politiques de l'Union, avec des retours estimés à 7,5 milliards d'euros en 2015.

Le Royaume-Uni est donc fortement contributeur net au budget européen. Avec un solde net comptable de -14 milliards d'euros en 2015 (solde le plus bas jamais enregistré par le Royaume-Uni), il est devenu le deuxième contributeur net au budget européen, alors qu'il occupait la troisième place, derrière la France, en 2014. Sur la période 2007-2014, le solde net comptable ⁽²⁾ du Royaume-Uni s'est en moyenne élevé à environ 7 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DES SOLDES NETS PAR ÉTAT MEMBRE

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Allemagne	- 11 947	- 10 994	- 13 969	- 16 320	- 17 659	- 17 112
France	- 6 476	- 6 455	- 8 406	- 9 052	- 7 489	- 6 138
Royaume-Uni	- 7 914	- 7 255	- 9 244	- 10 760	- 7 088	- 13 952

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2017 Relations financières avec l'Union européenne.

- Les Vingt-Sept devront trouver un accord sur la **relocalisation des agences européennes actuellement localisées au Royaume-Uni**, à savoir l'Agence européenne du médicament, la plus importante ⁽³⁾, et l'Autorité bancaire européenne ⁽⁴⁾. Ces discussions sont traditionnellement difficiles, plusieurs pays ayant des arguments à faire valoir pour justifier l'implantation d'une agence sur leur sol.

- L'Union à vingt-sept devra statuer sur la question de l'emploi de fonctionnaires et agents britanniques au sein des institutions européennes.

(1) *Future financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, décembre 2016, page 13.*

(2) *Le solde net comptable est calculé par différence entre la contribution d'un État membre au budget de l'Union européenne au titre de l'ensemble des ressources propres, y compris les ressources propres traditionnelles, et le montant des dépenses européennes effectuées dans cet État membre, y compris les dépenses administratives.*

(3) *Elle employait 890 personnes au 31 décembre 2015 (source : rapport annuel de l'agence).*

(4) *Le nombre de salariés de l'agence était de 156 au 31 décembre 2015 (source : rapport annuel de l'agence).*

Le statut des fonctionnaires européens ⁽¹⁾ prévoit en effet que « *nul ne peut être nommé fonctionnaire s'il n'est ressortissant d'un des États membres des Communautés, sauf dérogation accordée par l'autorité investie du pouvoir de nomination* » (article 28, point *a*) et que le fonctionnaire peut être démis d'office dans le cas où il cesse de satisfaire à cette condition (article 49). **L'Union devra donc décider de la date à laquelle les Britanniques ne pourront plus se présenter aux concours de la fonction publique européenne et du sort de ceux qui seront en fonction lors de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.** Depuis le référendum britannique, on observe à cet égard qu'un certain nombre de fonctionnaires de la Commission européenne ou du secrétariat du Conseil européen ont entrepris des démarches pour acquérir la nationalité belge ou celle de leur conjoint, si il ou elle n'est pas britannique.

• Enfin, il conviendra de **tirer les conséquences du départ des eurodéputés britanniques** sur la composition du Parlement européen. Le paragraphe 2 de l'article 14 du TUE ne fixe que le nombre maximal de membres du Parlement. La composition du Parlement européen relève d'une décision du Conseil européen, qui doit être adoptée à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation.

Plusieurs solutions sont envisageables :

– les effectifs du Parlement pourraient être diminués du nombre de sièges (73) qui revenaient au Royaume-Uni ;

– tout ou partie de ces sièges pourraient être redistribués entre les autres États membres, sachant qu'il ne pourrait y avoir, sans modification du traité, dépassement du nombre maximum de députés pouvant être attribué à un État membre, fixé à 96. Or l'Allemagne dispose déjà de 96 sièges au Parlement européen.

Lors de sa rencontre avec les membres de la mission ⁽²⁾, Martin Schulz, alors Président du Parlement européen, a estimé que le nombre actuel de membres du Parlement européen (751) était trop élevé. **Le président-rapporteur souscrit à cette analyse et estime qu'il ne serait pas opportun de maintenir ce nombre par redistribution des sièges jusqu'ici attribués aux eurodéputés britanniques, a fortiori dans le contexte actuel de défiance vis-à-vis des institutions européennes.** De plus, l'article 14 du TUE disposant que « *la représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle* », une telle redistribution paraît incompatible avec l'impossibilité d'augmenter le nombre d'eurodéputés élus en Allemagne sans modifier le traité.

(1) 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.

(2) Déplacement à Bruxelles du 12 janvier 2017.

2. Des acteurs de la négociation qui donnent le ton

a. Au Royaume-Uni, un ministère dédié au Brexit, une Première ministre chargée des négociations

À la suite du résultat du référendum du 23 juin 2016, le Premier ministre britannique David Cameron, qui avait négocié en février un accord, aujourd'hui caduc ⁽¹⁾, accordant de nouvelles dérogations au Royaume-Uni dans l'Union européenne pour convaincre les électeurs de voter pour le *Remain*, a présenté sa démission à la Reine le 13 juillet.

Il a été remplacé par son ancienne ministre de l'Intérieur, Theresa May, qui a immédiatement confirmé sa volonté de mettre en œuvre la sortie de son pays de l'Union européenne et donné des gages aux *Brexiters*. Elle a ainsi placé les partisans de la sortie de l'Union européenne aux postes clés de la négociation en leur confiant les trois ministères les plus impliqués dans les négociations à venir, dont un ministère chargé spécifiquement du Brexit.

À ce triumvirat s'ajoute le chancelier de l'échiquier, Philip Hammond, ancien *Brexit*, qui, même s'il n'est pas directement en charge des négociations de sortie du Royaume-Uni, bénéficie d'un poids politique important, d'une administration puissante et de liens étroits avec les milieux économiques, en particulier avec la City.

Un nouveau **ministère entièrement dédié au Brexit** ⁽²⁾ a été créé et confié à David Davis, eurosceptique convaincu, très engagé dans la campagne du référendum. David Davis a une réputation de négociateur intransigeant qui lui aurait valu le surnom de « *Monsieur non* » lorsqu'il était secrétaire d'État aux affaires européennes, de 1994 à 1997.

Ce ministère, par nature éphémère, aura un rôle central dans le dispositif britannique de négociations ; il aura compétence, dans les limites de ce qui lui sera délégué par la Première ministre, pour les **négociations de l'accord de retrait et de l'accord sur la relation future avec l'Union européenne, y compris sur son volet commercial**. Son rôle va au-delà des négociations sur le Brexit, puisque c'est David Davis qui représente le Gouvernement aux réunions du Conseil des affaires générales.

Il travaille en lien avec tous les ministères et les différents acteurs concernés (milieux économiques, syndicats, entités dévolues, etc.) pour établir une

(1) En réponse à une demande du Premier ministre britannique de novembre 2015, le Conseil européen des 18 et 19 février 2016 est parvenu à un accord renforçant le statut particulier du Royaume-Uni au sein de l'Union sur quatre points : compétitivité ; gouvernance économique ; souveraineté ; prestations sociales et libre circulation. Cet arrangement était censé servir d'argument à David Cameron pour défendre le maintien dans l'Union lors de la campagne référendaire. Les conclusions du Conseil européen précisent clairement que « si l'issue du référendum au Royaume-Uni devait être la sortie du pays de l'Union européenne, l'ensemble des dispositions [concernant ce nouvel arrangement] cesseront d'exister ».

(2) *Department for exiting the EU*.

cartographie de la relation du Royaume-Uni avec l'Union européenne préalable à l'élaboration de la position de négociation. Cette tâche est considérable, dans la mesure où aucun plan n'avait été prévu par le Gouvernement précédent, ni par ceux qui avaient fait campagne en faveur du Brexit.

C'est également David Davis qui, au quotidien, intervient au Parlement sur les questions relatives au Brexit. Il est l'interlocuteur naturel de la nouvelle commission de la Chambre des Communes chargée de suivre le Brexit, présidée par le travailliste Hilary Benn.

Un second ministère nouvellement créé, le **ministère du commerce international**, a été attribué à une figure importante de la campagne en faveur du Brexit, Liam Fox. Ce ministère sera chargé des **négociations commerciales avec les pays tiers, qui ne pourront réellement commencer que lorsque le Royaume-Uni ne sera plus membre de l'Union européenne, la politique commerciale étant une compétence exclusive de l'Union**. La création de ce ministère s'inscrit dans la volonté du Gouvernement britannique de faire du Royaume-Uni un leader mondial du libre-échange. Elle pouvait être vue comme un signe avant-coureur d'une sortie de l'union douanière, en faveur de laquelle Liam Fox s'est d'ailleurs rapidement exprimé.

Enfin, l'ancien maire de Londres et grande voix de la campagne pour le Brexit, Boris Johnson, a été nommé Foreign Secretary. **Le Foreign Office ne devrait toutefois exercer qu'un rôle marginal dans les négociations de sortie**. Il pourrait se limiter à la définition de la position de négociation sur les volets externes du Brexit (politique étrangère et de sécurité commune et politique de sécurité et de défense commune), à apporter son éclairage sur les positions des autres États membres et à utiliser le réseau des ambassades britanniques pour, d'une part, valoriser l'image du Royaume-Uni dans la perspective de la préparation des accords commerciaux avec les pays tiers, et, d'autre part, faire du lobbying auprès des secteurs clés pour les négociations à venir dans les États membres de l'Union.

Très rapidement, différentes approches se sont exprimées au sein du Gouvernement, notamment entre ceux qui privilégiaient la souveraineté et une sortie rapide de l'Union européenne – avec une restriction à la liberté de circulation –, et ceux, comme Philip Hammond, qui étaient plus sensibles au souhait des milieux économiques de conserver une relation étroite avec l'Union européenne, incluant le maintien de l'accès au marché intérieur et du passeport européen, et d'éviter une sortie brutale de l'Union européenne.

Quelles qu'aient été les expressions publiques des différents membres du Gouvernement, **il est apparu clairement que la Première ministre dirigerait directement les négociations**, avec l'appui de David Davis, qui devrait être l'interlocuteur de Michel Barnier au quotidien. Theresa May devrait probablement, pour sa part, chercher à discuter directement avec les chefs d'État et de Gouvernement des Vingt-Sept les grands paramètres politiques de la

négociation et à effriter le bloc que les Vingt-Sept ont réussi jusqu'ici à préserver intact.

Elle rend ses arbitrages dans le cadre d'un comité gouvernemental (*European Union Exit and Trade Committee*) qu'elle préside et qui rassemble douze membres du Gouvernement. Elle a rappelé à l'ordre à plusieurs reprises les ministres qui exprimaient des positions personnelles et les a invités à ne pas se livrer à un commentaire en continu sur le Brexit.

b. Pour l'Union européenne, une négociation menée par la Commission sous le contrôle étroit des États membres

Dès les lendemains du référendum, chacune des institutions européennes a désigné un représentant pour les négociations, avant même que le rôle de chacune ne soit précisé, l'article 50 laissant une marge d'appréciation en la matière. La mission d'information a pu s'entretenir avec ces trois personnalités, soit à Paris, soit à Bruxelles.

Le 25 juin 2016, le président du **Conseil européen** a mis en place une « *task force* sur le Royaume-Uni », placée sous l'autorité du secrétaire général du Conseil et de la présidence du Conseil européen et dirigée par **Didier Seeuws**, directeur des départements transports, télécommunications et énergie du Conseil européen.

Le 27 juillet 2016, le président de la **Commission européenne** a nommé **Michel Barnier** à la fonction de négociateur en chef responsable du groupe de travail de la Commission chargé de la préparation et de la conduite des négociations avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne.

Enfin, le 8 septembre 2016, la **Conférence des présidents** a nommé **Guy Verhofstadt** comme représentant du Parlement européen pour les négociations.

Le 15 décembre 2016, à l'issue d'une réunion informelle en marge du Conseil européen, les chefs d'État ou de Gouvernement de vingt-sept États membres, ainsi que les présidents du Conseil européen et de la Commission européenne, ont précisé les modalités de procédure applicables aux négociations et le rôle de chacune des institutions.

Tout en confortant le rôle de la Commission et de Michel Barnier, la déclaration commune des Vingt-Sept prévoit les modalités du **pilotage de la négociation par les États membres** : le Conseil européen sera pleinement informé tout au long de la négociation et une organisation *ad hoc* est mise en place pour assurer le suivi permanent de la négociation par le Conseil.

Ce sera logiquement la Commission, qui détient toute l'expertise et l'infrastructure administratives nécessaires, la seule interlocutrice du Royaume-Uni pour la négociation. Didier Seeuws a ainsi précisé à la mission

que le groupe de travail qu'il dirigeait avait un rôle essentiellement interne au Conseil : sa mission est d'aider Donald Tusk, le président du Conseil européen, à préparer les travaux du Conseil européen ayant trait au Brexit, par exemple en étudiant les différents scénarios possibles et en préparant les orientations de négociation. Seuls les Britanniques auraient un intérêt à ce que des discussions avec le Conseil européen s'engagent parallèlement à celles qui seront menées par la Commission.

Michel Barnier a pris ses fonctions le 1^{er} octobre 2016. Lors de son déplacement à Bruxelles, la mission a pu constater que sa nomination comme négociateur en chef bénéficiait d'un accueil favorable. Aussi bien Didier Seeuws, pour le Conseil européen, que Guy Verhofstadt, pour le Parlement européen, ont souligné qu'ils travaillaient en étroite collaboration avec lui. Comme les différents interlocuteurs de la mission, le président-rapporteur estime que son expérience solide, sa parfaite connaissance des institutions européennes – comme ancien membre du Conseil au titre de ses fonctions ministérielles en France, ancien commissaire européen et ancien membre du Parlement européen –, et sa maîtrise des questions liées au marché intérieur constituent autant d'atouts pour mener une négociation qui devra inclure, à des degrés divers, les différentes institutions européennes, et respecter les sensibilités des États membres.

Son état d'esprit au moment où les négociations devraient s'engager est également celui de la mission : ne faire preuve d'aucun esprit de punition, ne pas préférer de menaces, mais se garder de toute naïveté au moment de défendre les principes fondamentaux du projet européen et l'unité des Vingt-Sept.

Comme l'a rappelé Harlem Désir lors de son audition, il n'y aura pas un négociateur par État membre. Cependant, compte tenu du caractère exceptionnel de cette négociation et de son importance, aussi bien pour l'avenir de l'Union que pour chaque État membre pris individuellement, la **Commission agira sous le contrôle étroit du Conseil européen, qui restera saisi en permanence de la question, et du Conseil.**

Le pilotage de la négociation par les États membres se manifestera à toutes les étapes de la négociation.

Dès son lancement, le travail du négociateur de l'Union sera encadré par les orientations du Conseil européen et le mandat de négociation arrêté par le Conseil. Les directives du Conseil, qui porteront à la fois sur le contenu de la négociation ainsi que sur les modalités détaillées régissant les relations du Conseil avec le négociateur, pourront être modifiées et complétées tout au long des négociations afin de tenir compte de l'évolution des orientations du Conseil européen.

Des représentants du président du Conseil européen participeront en outre, « dans un rôle de soutien » à toutes les sessions de négociation et le négociateur rendra systématiquement compte au Conseil européen, au Conseil et à ses

instances préparatoires. L'équipe du négociateur de l'Union devrait également intégrer un représentant de la présidence tournante du Conseil. Il s'agit d'un élément important pour la confiance et le maintien de la cohésion des Vingt-Sept. Les États membres seront ainsi en contact permanent avec l'équipe de négociation et seront informés de toutes les étapes de la négociation. **Il reviendra à chaque État membre d'organiser le dialogue indispensable avec son Parlement national.**

De plus, un groupe de travail *ad hoc* sera créé auprès du Conseil et du Comité des représentants permanents (Coreper) afin de les aider à s'assurer, entre les réunions du Conseil européen, que les négociations sont conduites conformément aux orientations du Conseil européen et aux directives de négociation du Conseil, et fournir des indications au négociateur. Pour plus d'efficacité, les différents pays devant présider l'Union européenne au cours de la période prévisible des négociations (Malte, Estonie et Bulgarie) ont accepté que ce groupe de travail dispose d'une présidence permanente.

Enfin, les représentants des vingt-sept chefs d'État ou de Gouvernement seront associés à la préparation du Conseil européen. Les représentants du Parlement européen seront invités à ces réunions préparatoires.

c. Le Parlement européen, un acteur, un partenaire

La place accordée au Parlement européen dans le dispositif de négociation a fait l'objet de controverses avant le Conseil européen du 15 décembre 2016, le Parlement se jugeant insuffisamment associé à la négociation, alors qu'il devra se prononcer sur l'accord négocié. Les États membres s'en tenaient à une lecture stricte de l'article 50, aux termes duquel il revient au Parlement européen d'approuver l'accord, et estimaient qu'il ne devait pas être représenté dans l'équipe de négociation. Schématiquement, selon l'interprétation résumée par Pierre Sellal, il revient au Conseil européen de piloter, à la Commission de négocier et au Parlement d'approuver.

Les modalités finalement retenues par les Vingt-Sept prévoient **l'information du Parlement européen à toutes les étapes du processus** : outre sa participation aux réunions préparatoires au Conseil européen, le Parlement européen sera tenu étroitement informé tout au long des négociations par le négociateur, son président sera invité à s'exprimer au début des réunions du Conseil européen et la présidence du Conseil sera prête à procéder à un échange de vues avec le Parlement avant et après chaque session du Conseil des affaires générales. Selon Martin Schulz et Guy Verhofstadt ⁽¹⁾, le Parlement européen aurait eu en outre l'assurance d'être représenté dans l'équipe de négociation formée par la Commission.

(1) Déplacement à Bruxelles du 12 janvier 2017.

Pour le président-rapporteur, le Parlement européen ayant un droit de veto sur l'accord de retrait, il est primordial qu'il puisse faire valoir ses positions et être informé tout au long de la négociation afin de ne pas prendre le risque d'un rejet de l'accord en fin de processus. Sa participation à l'équipe de négociation ne paraîtrait par conséquent pas illégitime.

Même si le Règlement du Parlement européen confie une responsabilité particulière à la commission des affaires constitutionnelles (AFCO), compétente sur l'accord de retrait, la question du Brexit a été prise en charge par la Conférence des présidents ⁽¹⁾, qui a estimé que c'était à son niveau que l'on pouvait parvenir à dégager une majorité la plus large possible. L'exigence d'un large accord est d'autant plus grande que les eurodéputés britanniques pourront participer au vote sur l'accord de retrait ; il serait pour le moins inopportun que leurs suffrages soient décisifs.

Le rôle confié par la Conférence des présidents à Guy Verhofstadt, qui est à la fois membre de la Conférence des présidents en tant que président du groupe Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe et membre de la commission AFCO, est avant tout un rôle d'information et de coordination. Il tiendra la Conférence des présidents et la Conférence des présidents des commissions informées au fur et à mesure de l'avancement des négociations et travaillera sur le fond en étroite collaboration avec la présidente de la commission des affaires constitutionnelles et les membres des autres commissions pour les questions sectorielles.

Dès la notification de la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne, le Parlement européen votera une résolution précisant ses « lignes rouges » pour la négociation, sur la base des travaux effectués par les différentes commissions concernées. Au-delà du vote de cette résolution, chaque commission poursuivra son travail d'inventaire, secteur par secteur.

(1) Composée du Président du Parlement européen et des présidents des groupes politiques.

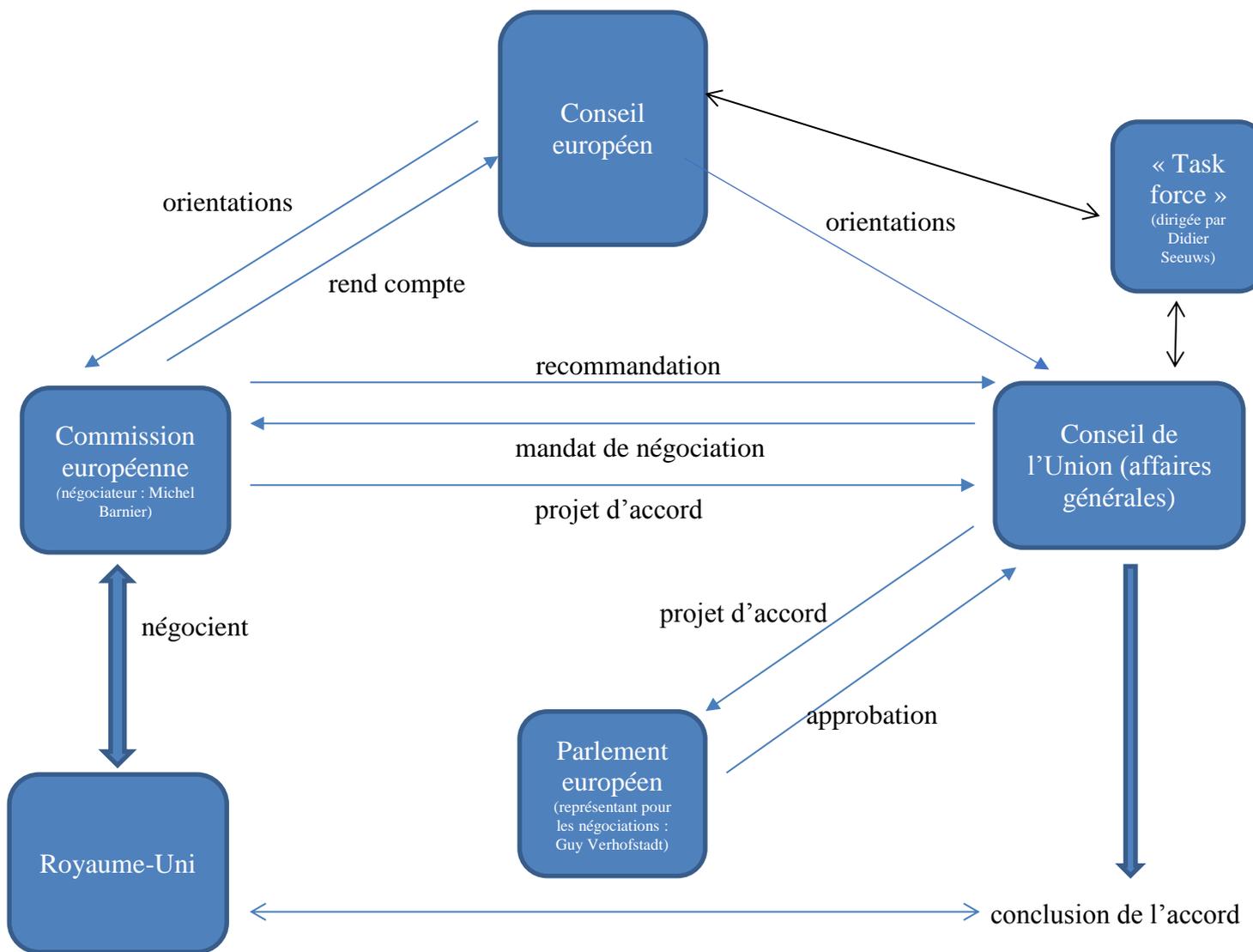


Schéma : le rôle des institutions dans le processus de négociation de l'accord de retrait

3. Le cadre de négociations, premier enjeu des discussions : la maîtrise du calendrier et la détermination du champ de l'accord

a. Une initiative qui revient au Royaume-Uni

La date de déclenchement de la procédure de retrait a constitué le premier objet de discussion entre le Royaume-Uni et les vingt-sept autres États membres de l'Union européenne. Les Européens ont en effet fait savoir très rapidement, par la voix des Vingt-Sept ⁽¹⁾ et celle du Parlement européen ⁽²⁾ qu'ils estimaient que la notification devait intervenir aussi rapidement que possible, la résolution du

(1) Déclaration à l'issue de la réunion informelle à 27 du 29 juin 2016.

(2) Résolution du Parlement européen du 28 juin 2016 sur la décision de quitter l'Union européenne à la suite du résultat du référendum au Royaume-Uni.

Parlement européen évoquant même la date de la réunion du Conseil européen des 28 et 29 juin 2016.

Tout en comprenant que les autorités britanniques aient besoin de temps pour se préparer aux négociations de sortie et sur les relations futures, ils ont souligné que la période d'incertitude était nuisible aux économies britannique et européenne.

La rédaction de l'article 50 laisse au seul État membre concerné le choix du moment de la notification au Conseil européen de son intention de se retirer. Comme la décision elle-même, le choix de la date de déclenchement du processus de sortie de l'Union revêt un caractère unilatéral. Les autres États n'ont aucun moyen autre que politique d'influencer ce choix.

Alors que les Européens avaient fait connaître leur souhait que les négociations puissent commencer le plus rapidement possible, Theresa May leur a indiqué dès sa prise de fonctions qu'elle n'envisageait pas d'activer l'article 50 avant la fin de l'année 2016, ayant besoin de temps pour mettre en place le dispositif de négociation, de réfléchir aux différentes options et de définir une stratégie de négociation. Comme elle l'a déjà montré dans le dossier du projet nucléaire d'Hinkley Point, elle ne prend pas de décision de manière hâtive et souhaitait tout connaître du statut du Royaume-Uni au sein de l'Union avant d'activer l'article 50.

Le calendrier de déclenchement de la procédure de retrait a finalement été clarifié sous la triple pression des partisans du Brexit, des parlementaires britanniques et, dans une moindre mesure, des partenaires européens. Dans son discours à la conférence du parti conservateur, le 2 octobre 2016, Theresa May a affiché sa détermination à ne pas retarder le Brexit et **annoncé qu'elle activerait l'article 50 avant la fin du mois de mars 2017.**

Le calendrier annoncé est compatible avec l'un des objectifs des Européens, qui est **que le Royaume-Uni soit sorti de l'Union avant les élections européennes de 2019**, afin qu'il n'y ait lieu ni d'élire de nouveaux représentants britanniques au Parlement européen ni de désigner un nouveau membre britannique à la Commission européenne. Le Royaume-Uni est, pour sa part, soumis à une autre contrainte électorale, d'échéance plus lointaine, à savoir les élections générales de 2020.

Le Gouvernement britannique a affiché sa détermination à respecter le calendrier annoncé, malgré la décision de la Cour suprême du Royaume-Uni du 24 janvier 2017 imposant le vote d'une loi (*act of Parliament*) comme préalable à la notification. L'agenda parlementaire a été dégagé et un texte très court déposé dès le 26 janvier 2017 afin que le débat parlementaire ne retarde pas l'activation de l'article 50. Le projet de loi a été adopté par la Chambre des Communes le 8 février 2017 et son adoption définitive, selon une procédure accélérée, pourrait

intervenir d'ici le 7 mars 2017 ; **Theresa May déclencherait alors la procédure de l'article 50 dès le Conseil européen des 9 et 10 mars.**

La Cour suprême n'a en revanche pas imposé la consultation des entités dévolues, ce qui aurait, à n'en pas douter, conduit à reporter la notification.

b. Des délais encadrés par le traité et maîtrisés par l'Union européenne

Si le déclenchement du processus de négociation est à l'initiative de l'État qui souhaite se retirer, une fois l'article 50 activé, le traité fixe un délai de deux ans – qui démarre au jour de la notification –, au terme duquel les traités cessent de s'appliquer à l'État concerné, qu'un accord fixant les modalités de son retrait ait été conclu ou non.

Compte tenu de la complexité de la question, le traité a toutefois prévu l'hypothèse où la durée de deux ans s'avérerait insuffisante et permet sa prorogation. Cette prorogation doit toutefois être décidée à l'unanimité du Conseil européen. Il suffit donc qu'un seul État membre considère que la négociation a suffisamment duré pour qu'elle s'interrompe. **Une prorogation du délai de négociation aurait pour conséquence de prolonger l'incertitude, sans garantie sur l'aboutissement des négociations ; elle ne paraît donc opportune ni politiquement ni économiquement.** Elle conduirait en outre à reporter la fin de la négociation après les élections européennes de 2019.

Comme Harlem Désir l'a souligné lors de son audition, « *une fois l'article 50 activé, le calendrier est balisé et l'Union européenne maîtrise de fait la procédure et la négociation* ». **La maîtrise du calendrier constitue un atout pour les Vingt-Sept, qui sera d'autant plus fort qu'ils resteront unis.**

Le délai de deux ans pour aboutir à un accord peut paraître court au regard de l'ampleur de la tâche, et ce d'autant plus que la négociation elle-même durera en fait moins de deux ans, cette durée incluant :

– en amont de la négociation, le temps nécessaire au Conseil européen pour fixer les lignes directrices et au Conseil pour autoriser la négociation, sur la base de la recommandation de la Commission ;

– en aval de la négociation, le temps nécessaire à la révision juridique et linguistique des textes, ainsi qu'à l'approbation de l'accord par le Parlement européen, le Conseil et le Royaume-Uni.

Selon Michel Barnier, la négociation devra donc durer moins de 18 mois. Si l'article 50 est activé en mars 2017, pour respecter le délai de deux ans, un accord devra être atteint d'ici octobre 2018.

Calendrier de la négociation de l'accord de retrait

Dans l'hypothèse d'une activation de l'article 50 au mois de mars, comme annoncé par Theresa May, le calendrier des principales étapes de la procédure prévue à l'article 50 pourrait être le suivant :

- mars 2017 : notification par le Royaume-Uni de son intention de se retirer ;
- avril 2017 : adoption des orientations du Conseil européen ;
- avril 2017 : recommandation de la Commission au Conseil ;
- mai 2017 : adoption par le Conseil, à la majorité qualifiée, du mandat de négociation et désignation du chef de l'équipe de négociation ;
- au plus tard en septembre 2018 : transmission par le négociateur d'un projet d'accord au Conseil ;
- au plus tard à la fin de l'année 2018 : révision de l'accord par les juristes-linguistes ;
- au plus tard en février 2019 : approbation de l'accord par le Parlement européen ;
- avant mars 2019 : adoption par le Conseil, à la majorité qualifiée, de la décision portant conclusion de l'accord et ratification de l'accord par le Royaume-Uni ;
- mars 2019 : retrait du Royaume-Uni à défaut d'accord et de prorogation du délai à l'unanimité des Vingt-Sept.

Source : Encadré réalisé à partir des informations fournies par la Commission européenne.

À ce stade, le Gouvernement britannique a exprimé son accord avec ce calendrier et estimé qu'il ne serait pas nécessaire de demander une prolongation. Lors de son discours du 17 janvier 2017, Theresa May a même affiché l'ambition de parvenir à un accord sur les relations futures dans le délai de deux ans prévu par l'article 50, ce qui paraît peu réaliste.

L'encadrement de la négociation dans le temps était nécessaire pour plusieurs raisons. Il est d'abord dans l'intérêt de tous de mettre fin à l'incertitude et de donner de la visibilité et des certitudes aux citoyens et aux acteurs économiques. **Pour le président-rapporteur, il est en outre nécessaire que le Brexit se concrétise rapidement ; rien ne serait pire vis-à-vis des populations européennes – et pas seulement britanniques – que de donner à penser qu'il n'est pas tenu compte des résultats du référendum**, quelle que soit l'opinion que l'on peut avoir sur ces résultats et sur le déroulement de la campagne qui y a conduit.

Outre le problème, déjà évoqué, des élections européennes de 2019, il faut également être attentif à **préserver le bon fonctionnement de l'Union européenne**. Une négociation trop longue risquerait d'obérer la capacité des Vingt-Sept à avancer sur les sujets prioritaires pour l'Union, tels que ceux qui ont été mis en avant lors du sommet de Bratislava en septembre dernier. À cet égard, on ne peut que se féliciter du fait que, depuis le mois de juin 2016, le Brexit n'ait pas dominé l'agenda des conseils européens.

Enfin, **au fil des mois, la participation du Royaume-Uni aux décisions d'une Union européenne qu'il s'apprête à quitter et avec laquelle il est en négociation deviendra de plus en plus problématique** et un risque pourrait exister qu'il utilise cette position comme levier pour faire pression sur les Vingt-Sept dans la négociation. S'assurer de sa « coopération loyale » sera de plus en plus difficile au fur et à mesure de l'avancée des négociations, surtout si le climat de la négociation se détériore.

c. La détermination du champ de l'accord, première étape de la négociation

S'il fixe le cadre et le calendrier de sa négociation, l'article 50 n'énumère pas les matières faisant partie de l'accord de retrait. La détermination du champ de l'accord de retrait constituera par conséquent la première étape des discussions avec les Britanniques. Cette discussion posera les bases de la répartition des sujets entre l'accord de retrait et l'accord sur les relations futures, ces deux accords étant, le cas échéant, articulés au moyen de dispositions transitoires.

Les divergences sur la manière d'engager la négociation sont déjà affichées : alors que l'Union européenne pose la conclusion d'un accord de retrait comme une condition préalable aux négociations sur le partenariat futur, Theresa May a affiché sa volonté, dans son discours du 17 janvier 2017, « *que nous soyons parvenus à un accord sur notre partenariat futur d'ici à la conclusion de la procédure de deux ans de l'article 50* ». Les Britanniques ont un intérêt à lier le plus possible les négociations de retrait *stricto sensu* et les négociations sur les relations futures, afin de ne conclure d'accord sur les modalités, notamment financières, du retrait qu'en fonction du résultat obtenu sur les relations futures.

Selon la position française, qui rejoint l'analyse de la Commission européenne, l'accord de retrait devrait se limiter à traiter les sujets nécessaires pour que le retrait soit ordonné, dans les domaines institutionnel, administratif, juridique et budgétaire ; il fixera également la date de sortie du Royaume-Uni et ses modalités d'exécution.

Les deux sujets les plus susceptibles de faire apparaître des tensions entre négociateurs européens et britanniques devraient être abordés par les négociateurs européens dès le début de la négociation. Il s'agit de la « facture » du Brexit et du sort des citoyens européens au Royaume-Uni et des citoyens britanniques dans l'Union européenne. Selon Didier Seeuws, on ne peut exclure qu'elles conduisent les Britanniques à mettre un terme prématuré à la négociation avant le délai de deux ans prévu par l'article 50, créant une situation d'insécurité juridique totale et une crise politique majeure.

● La question financière sera l'un des principaux enjeux de la négociation de l'accord de retrait. Au-delà de la question du maintien d'une contribution financière du Royaume-Uni en échange de sa participation à certains programmes, qui dépendra d'un accord éventuel sur les relations futures, il s'agira de s'assurer

qu'il s'acquitte de l'ensemble de ses obligations et de tous les paiements correspondant aux engagements contractés.

Selon l'analyse des institutions européennes, présentée à la mission par Didier Seeuws, les **sommes dues par le Royaume-Uni à l'Union européenne lors de sa sortie sont évaluées entre 55 et 60 milliards d'euros** et recouvrent trois grands types de dépenses :

– les obligations souscrites par le Royaume-Uni pour la durée du cadre financier pluriannuel 2014-2020, ainsi que dans le cadre de la politique de cohésion ;

– les restes à liquider, c'est-à-dire la différence entre les engagements contractés tant que le Royaume-Uni est membre de l'Union et les paiements effectués. Les engagements pris jusqu'en 2019 devraient donner lieu à des paiements étalés bien après le Brexit ;

– la part britannique de la contribution budgétaire aux pensions des fonctionnaires européens pour tous les droits totalisés durant la période pendant laquelle le Royaume-Uni aura été membre de l'Union européenne. Les fonctionnaires européens travaillant au service de tous les États membres, le Royaume-Uni doit contribuer au paiement des pensions de tous ces fonctionnaires ⁽¹⁾, et non des seuls fonctionnaires de nationalité britannique.

Il existe en outre des engagements plus complexes comme les garanties données pour le plan Juncker, l'aide macroéconomique à des pays tiers, comme l'Ukraine, ainsi que l'actif et le passif de la Banque centrale d'investissement.

La négociation portera à la fois sur le montant, que les Britanniques s'efforceront de réduire, et sur les modalités de paiement.

● La question des droits des personnes physiques et morales devra également être examinée dans le cadre de l'accord de retrait afin qu'il n'existe ni incertitude ni risque de contentieux lors de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Cette question est particulièrement sensible pour ce qui concerne les **droits des 3,2 millions de citoyens européens aujourd'hui installés au Royaume-Uni et ceux des 1,2 million de Britanniques installés dans les vingt-sept autres États membres**, qu'il s'agisse des droits au séjour, au travail, aux études, aux soins, à la retraite ou de la coordination des régimes de sécurité sociale. Comme la question budgétaire, elle devrait être abordée rapidement dans la négociation.

(1) L'article 83 du statut des fonctionnaires européens dispose que « le paiement des prestations prévues au présent régime de pensions constitue une charge du budget de l'Union. **Les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations selon la clé de répartition fixée pour le financement de ces dépenses.** »

- Sur les plans institutionnel et administratif, l'accord devra préciser dans quelles conditions **les représentants du Royaume-Uni quitteront, au jour de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, leurs fonctions au Conseil européen, à la Commission européenne, au Parlement européen, à la Cour de justice de l'Union européenne, au Comité économique et social, au Comité des régions ainsi que dans les agences et organes de l'Union.**

Cette question est distincte de celle des fonctionnaires et agents britanniques exerçant au sein des institutions européennes, qui n'y représentent par leur État. Le cas des fonctionnaires ne relève pas *a priori* de la négociation avec le Royaume-Uni – sauf s'il demandait à y intégrer ce sujet –, mais de décisions de l'Union à vingt-sept États membres (*cf. supra*).

- L'accord de retrait devra prévoir les **modalités d'aboutissement des procédures administratives et contentieuses en cours devant la Commission européenne, le Tribunal ou la Cour de justice**, qui peuvent concerner le Royaume-Uni lui-même, mais aussi des entreprises ou collectivités locales du Royaume-Uni.

- Sauf modification des traités, la sortie du Royaume-Uni aura également pour conséquence sa sortie du **capital de la Banque européenne d'investissement** (BEI), puisque l'article 308 du TFUE dispose que « *les membres de la Banque européenne d'investissement sont les États membres* ». Les pays tiers peuvent avoir des accords de coopération avec la BEI, mais ne peuvent plus faire partie du capital. L'enjeu est d'importance pour la BEI. Le Royaume-Uni fait partie, au même titre que l'Allemagne, la France et l'Italie, de ses principaux actionnaires : il détient 16,1 % de son capital (39,2 milliards d'euros sur un total de 243,3 milliards d'euros) et a reçu en 2016 plus de 5,5 milliards de livres de prêts.

- Le Brexit aura pour conséquence un **rétrécissement des frontières de l'Union** qui soulèvera des difficultés devant être traitées dans l'accord de retrait. Outre la question de Gibraltar, il y a celles des bases militaires britanniques situées sur territoire souverain britannique à Chypre et, surtout, de l'Irlande, où la seule frontière terrestre entre l'Union européenne et le Royaume-Uni sépare l'Irlande du Nord de la République d'Irlande. Le retour d'une frontière dont le franchissement serait contrôlé constitue un enjeu majeur dans un territoire dont une large partie de la population se définit comme irlandaise plutôt que britannique et où une *Common travel area* existe depuis 1922 (*cf. infra*).

- Concernant la relocalisation des agences européennes situées au Royaume-Uni (Agence européenne du médicament et Autorité bancaire européenne), si le choix de leur nouveau siège relève d'une décision des Vingt-Sept, les modalités et le calendrier de leur déménagement devraient faire l'objet de négociations avec le Royaume-Uni. Outre celui de ces deux agences, il conviendra de traiter celui de la section de la division centrale du tribunal de première instance de la juridiction unifiée des brevets, qui devait s'établir à

Londres ⁽¹⁾. **Pour le président-rapporteur, il serait inconcevable qu'un organe de l'Union européenne conserve un siège en dehors de l'Union.**

● Enfin, comme cela a déjà été évoqué, le **traitement des accords internationaux** dont l'Union européenne est partie sera complexe et pourrait faire l'objet de négociations avec le Royaume-Uni dans le cadre de l'accord de retrait. En effet, comme l'a souligné Philippe Léglise-Costa lors de son audition, « *lorsque le Royaume-Uni sortira de l'Union, les pays avec lesquels nous avons collectivement contracté pourront demander des compensations, le territoire de l'Union et le nombre de consommateurs se réduisant. Il ne serait pas acceptable pour les Vingt-Sept de payer pour la sortie du Royaume-Uni ; il faudra donc prévoir dans l'accord de retrait que le Royaume-Uni assumera le règlement de ces compensations* » ⁽²⁾.

B. ÊTRE PRÊTS A NÉGOCIER DES L'ACTIVATION DE L'ARTICLE 50

1. Des principes cardinaux posés par les Vingt-Sept dès le lendemain du référendum

Quelques jours après le vote des électeurs britanniques en faveur de la sortie de l'Union européenne, en marge du Conseil européen des 28 et 29 juin 2016, les chefs d'État ou de Gouvernement des vingt-sept États membres autres que le Royaume-Uni se sont réunis de manière informelle pour poser quelques principes généraux nécessaires à l'organisation ordonnée du retrait du Royaume-Uni. La mission d'information a pu constater avec satisfaction au cours de ses auditions et déplacements que l'unité des Vingt-Sept autour de ces principes, auxquels le président-rapporteur adhère pleinement, ne s'était pas démentie.

a. Pas de négociations sans notification

Le premier de ces principes est que l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE) est l'unique base juridique du processus de retrait d'un État membre de l'Union européenne. Il ne peut y avoir par conséquent **aucune négociation tant que le Royaume-Uni n'a pas notifié au Conseil européen son intention de se retirer**. Il est primordial d'éviter que le Royaume-Uni puisse poser des conditions à sa notification et que puissent s'engager des « pré-négociations » visant à obtenir des Vingt-Sept ou de tel ou tel État membre – ce qui serait destructeur pour l'unité des Vingt-Sept et la défense des intérêts de l'Union – des garanties préalables à l'ouverture des négociations. C'est le sens de la réponse que le président du Conseil européen, Donald Tusk, a adressée aux parlementaires britanniques qui lui avaient demandé que le Conseil européen se saisisse dès le mois de décembre de la question de l'avenir des citoyens européens au Royaume-Uni et des citoyens britanniques dans l'Union européenne. Il leur a, à

(1) Article 7 de l'accord du 19 février 2013 relatif à une juridiction unifiée du brevet.

(2) Audition du 21 septembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

cette occasion, rappelé que « *le seul moyen de dissiper les craintes et les doutes de tous les citoyens concernés est le déclenchement le plus rapide possible des négociations* ».

Ce principe a également été rappelé par la Première ministre polonaise lors de sa visite à Londres du 28 novembre 2016, lors de laquelle le Gouvernement britannique s'est livré à une véritable opération de séduction. Si le Brexit a été évoqué lors des entretiens et un « bon compromis » souhaité, Beata Szydlo a insisté sur le fait que les négociations ne pourraient commencer que lorsque le Royaume-Uni aurait engagé la procédure pour sortir de l'Union. Cette preuve de fermeté de la part d'un pays dont on pouvait craindre qu'il soit l'un des plus sensibles aux pressions britanniques est un signe encourageant de l'unité des Vingt-Sept, à ce stade, sur les principes arrêtés en juin 2016. Cette unité a été confirmée par l'échec de la tentative du Royaume-Uni, en décembre 2016, de proposer à huit pays membres un accord au sujet de leurs ressortissants.

b. L'acceptation de chacune des quatre libertés, condition de l'accès au marché unique

Tout en déclarant espérer que le Royaume-Uni resterait un partenaire proche de l'Europe, les Vingt-Sept ont fixé des limites à ce partenariat en rappelant que tout accord qui sera conclu avec le Royaume-Uni comme pays tiers devra être **équilibré en ce qui concerne les droits et les obligations**.

En particulier, **l'accès au marché unique passe obligatoirement par l'acceptation de chacune des quatre libertés du marché intérieur** (libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux). Il ne saurait par conséquent y avoir d'accès du Royaume-Uni au marché intérieur européen sans liberté de circulation des citoyens européens au Royaume-Uni.

Le caractère indissociable des quatre libertés doit en outre être compris comme incluant tous les mécanismes qui permettent d'assurer leur effectivité, en particulier les pouvoirs de contrôle de la Commission européenne et la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). On pourrait également ajouter, même si ce n'est pas explicite dans la déclaration commune des Vingt-Sept, que, lorsqu'ils seront sortis de l'Union européenne, les Britanniques ne pourront plus participer à l'élaboration de ses décisions.

Enfin, l'accès au marché intérieur, comme à certaines politiques, suppose le respect dans le temps de toutes les réglementations correspondantes dans l'Union européenne, ainsi qu'une contribution suffisante au budget européen. Ces principes, qui s'appliquent par exemple à la Suisse et à la Norvège, doivent également s'appliquer au Royaume-Uni, quel que soit le type de relation future envisagée.

Lors de son discours du 17 janvier 2017, Theresa May a pris acte de la fermeté et de l'unité des Vingt-Sept sur ces principes, constatant qu'ils ne permettaient pas le maintien du Royaume-Uni dans le marché unique. Les

représentants de la City avaient déjà, dans les jours précédents, semblé renoncer à espérer le maintien du passeport européen pour les services financiers.

c. Les négociations ne sauraient aboutir à ce qu'un État tiers bénéficie d'un régime aussi avantageux qu'un État membre

Comme les dirigeants européens l'ont rappelé avec constance depuis le résultat du référendum, « *la sortie de l'Union ne saurait être une meilleure option que l'appartenance à celle-ci* »⁽¹⁾. Le président-rapporteur est particulièrement attaché à ce principe : **il ne s'agit pas de faire preuve d'une quelconque attitude punitive** à l'égard d'un État qui a démocratiquement pris une décision relevant de sa souveraineté nationale, **mais de préserver les intérêts, l'intégrité et la cohésion du projet européen**. Il y a – et cela doit rester le cas – un saut qualitatif entre le statut d'État membre et celui de partenaire de l'Union européenne, quelle que soit la forme de ce partenariat. **Le président-rapporteur estime que tout doit être mis en œuvre pour que ce qui constituera le premier rétrécissement de l'Union européenne depuis sa création ne marque pas le début de sa dislocation**. Il faut pour cela veiller à ce qu'aucun autre pays ne se sente mieux protégé à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'Union.

2. Un important travail de préparation : l'identification des enjeux et la mise en ordre de marche des administrations

Défaire les liens tissés pendant plus de quarante ans entre le Royaume-Uni et la Communauté – puis l'Union – européenne constituera un exercice inédit et éminemment complexe, aussi bien d'un point de vue technique que politique. Il suppose un important travail préalable de préparation pour en identifier tous les enjeux.

a. Au Royaume-Uni, une administration à réorganiser

L'administration britannique n'était, pas plus que les dirigeants politiques, préparée au résultat du référendum du 23 juin 2016, même si de nombreux rapports sur les conséquences d'un éventuel Brexit avaient été produits, notamment par le Trésor, dans les mois qui ont précédé le référendum. En l'absence de plan préalable, aussi bien du Gouvernement de David Cameron que des hérauts du Brexit pendant la campagne, les différentes options, fondamentales pour l'avenir du pays, n'ont pu être anticipées.

La création de nouveaux ministères, dont le *Department for Exiting the EU*, s'est en outre accompagnée d'une réorganisation d'ampleur de l'administration destinée à mener le travail d'identification des enjeux et de négociation pour le Royaume-Uni. Des difficultés d'ordre administratif, inhérentes à une réorganisation de cette importance, sont donc venues s'ajouter aux incertitudes politiques sur la stratégie à suivre. Lors de son entretien avec les

(1) Discours de M. Martin Schulz, président du Parlement européen, au Conseil européen du 15 décembre 2016.

membres de la mission, David Davis a d'ailleurs pu donner l'impression d'être plus préoccupé par des questions de ressources humaines, devant embaucher des centaines de personnes, qu'en mesure de donner des orientations précises.

Dès la création du nouveau ministère, son administration a intégralement absorbé la direction Europe – l'équivalent de notre Secrétariat général des affaires européennes – ainsi que la *EU referendum unit* du *Cabinet Office*. Ses effectifs ont rapidement été renforcés par le rattachement au nouveau département des agents traitant des questions internes et institutionnelles de l'Union au sein de la direction Europe du *Foreign office*, puis par des redéploiements de fonctionnaires issus de tous les ministères (*Treasury*, *Foreign office*, *Home office*, *Department for Environment, Food & Rural Affairs*, etc.), sur la base du volontariat.

L'objectif de la création de cette nouvelle administration n'est toutefois pas de se substituer à la compétence des ministères responsables du fond de la politique considérée, mais de coordonner leurs positions pour aboutir à l'élaboration d'un diagnostic partagé des enjeux du Brexit. Une partie significative de l'expertise est donc demeurée au sein des ministères, qui rassemblent les données et préparent des analyses transmises au ministère du Brexit.

Le ministère est organisé en six directions, dont trois correspondent aux questions clés de la négociation : justice, sécurité et immigration ; commerce et partenariats ; accès au marché et budget. Ces trois directions coordonnent le travail interministériel avec les ministères concernés. Les trois autres directions sont consacrées à des analyses stratégiques, notamment économiques ; à l'examen des conséquences domestiques des options envisagées par les trois directions sectorielles ; à l'élaboration du plan et aux questions législatives et parlementaires.

Au 14 décembre 2016, les effectifs du ministère comptaient trois-cent-trente ⁽¹⁾ personnes à Londres, auxquels s'ajoutaient les cent-vingt personnes travaillant à la représentation permanente du Royaume-Uni à Bruxelles, sur lesquelles le ministère peut également s'appuyer. La représentation permanente rapporte au *Foreign office* pour ce qui concerne les relations bilatérales avec les autres pays de l'Union européenne et au *Department for Exiting the EU* pour les questions relatives à l'Union européenne.

Des recrutements sont encore en cours, qui pourraient s'étendre en dehors de la sphère administrative. La compétence exclusive de l'Union européenne en matière commerciale a notamment conduit à une diminution de l'expertise de l'administration britannique en ce domaine.

L'administration du *Department for Exiting the EU* est dirigée par Oliver Robbins, qui était directeur de l'immigration au *Home office* lorsque le ministère était dirigé par Theresa May. Oliver Robbins est par ailleurs « sherpa » de la Première ministre, ce qui lui permettra d'assurer la cohérence entre les positions

(1) Source : audition de David Davis devant la commission de la Chambre des Communes chargée de suivre le Brexit, le 14 décembre 2016.

du ministre du Brexit et celles de Theresa May, et témoigne de la volonté de celle-ci de contrôler étroitement le déroulement des négociations.

Dans un premier temps, la mission de ce ministère consiste à travailler à l'établissement d'une cartographie de la relation du Royaume-Uni à l'Union européenne. Un vaste processus de consultation a été engagé, avec, notamment, les acteurs économiques, les représentants de la société civile, les administrations dévolues, les gouvernements d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord, les universités et les centres de recherche.

Ces consultations sont complétées par le travail des experts de tous les ministères, qui mènent des analyses sectorielles et réglementaires pour bien identifier les enjeux de la sortie de l'Union européenne dans chaque domaine et évaluer les opportunités qu'il s'agira de rechercher. Lors de son audition du 14 décembre 2016 devant la commission parlementaire en charge du Brexit, David Davis a indiqué que le Gouvernement avait déjà mené cinquante-sept études sectorielles, couvrant près de 85 % de l'économie.

L'ampleur de la tâche et l'absence de ligne directrice claire du Gouvernement ont conduit à un décalage inhabituel entre le Gouvernement britannique et son administration. Il faut rappeler que le défi pour l'administration britannique que constitue le Brexit intervient dans un contexte de baisse des effectifs qui plaçait déjà, avant le référendum, les administrations sous tension. Selon l'*Institute for Government*, les effectifs du *civil service* seraient à leur plus bas niveau depuis la Seconde Guerre Mondiale et inférieurs de 20 % à ce qu'ils étaient en 2010 ⁽¹⁾.

À plusieurs reprises, les **fonctionnaires britanniques en charge de la préparation de la négociation** ont exprimé un **malaise**, dont la démission d'Ivan Rogers ⁽²⁾, le représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'Union européenne, a donné une illustration récente. Cette démission, ainsi que les motivations qui l'ont accompagnée, témoignent des hésitations et d'une certaine **impréparation des autorités britanniques**.

b. En France, un travail interministériel coordonné par le Secrétariat général des affaires européennes

Contrairement au Royaume-Uni, ni la France ni les autres États membres de l'Union européenne n'ont procédé à des réorganisations ministérielles ou administratives d'ampleur dans la perspective du Brexit. Ils s'organisent avec des équipes restreintes et des réseaux dans l'administration.

(1) Joseph Owen et Robyn Munro, Whitehall's preparation for the UK's exit from the EU, *Institute for Government, Briefing paper, décembre 2016, page 22*.

(2) Il a été remplacé par Tim Barrow, ancien ambassadeur à Moscou et qui a déjà été en poste à Bruxelles à deux reprises.

Le dispositif mis en place par la France pour préparer les négociations à venir repose sur les structures existantes. Le travail de cartographie des intérêts de la France est mené sous l'égide du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et associe tous les ministères concernés, la négociation touchant un nombre très vaste de sujets relevant d'administrations différentes. Une concertation avec les acteurs économiques a également été engagée afin d'évaluer leur exposition à l'apparition, qui paraît inévitable, d'obstacles aux échanges. Quel que soit le partenariat futur conclu avec le Royaume-Uni, il y aura en effet pour les acteurs économiques une différence avec la situation actuelle.

L'objectif de cette organisation est de permettre l'élaboration des positions françaises, à chaque étape de la négociation, à partir d'une information et d'analyses aussi complètes et réactives que possible.

Lors de son audition, le secrétaire général des affaires européennes a décrit un dispositif organisé en trois cercles :

- une petite équipe qui se consacrera pleinement à la négociation avec le Royaume-Uni ;
- une quinzaine de référents sectoriels au sein du SGAE ;
- un groupe de travail interministériel regroupant environ quarante-cinq dirigeants d'administrations ou leurs représentants, qui peut se réunir en réunion plénière ou dans des réunions spécialisées animées par les référents sectoriels du SGAE. Ces responsables d'administrations peuvent en outre mobiliser les ressources de leurs ministères respectifs en tant que de besoin.

Le travail interministériel a été organisé autour de plusieurs blocs de sujets, représentant les différents enjeux de la négociation, qui font l'objet d'une expertise approfondie : les aspects juridiques et budgétaires du retrait du Royaume-Uni ; la liberté de circulation des personnes ; la liberté de circulation des marchandises ; les libertés d'établissement et de prestation de services, hors services financiers ; la liberté de circulation des capitaux et des services financiers ; les politiques communes ; la politique commerciale commune ; la coopération policière et judiciaire ; les sanctions au titre de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) et les aspects communautaires de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Chaque administration concernée doit évaluer, dans son domaine de compétence, les enjeux de la négociation, tant au regard des intérêts français que de ceux de l'Union à vingt-sept, et les différentes options envisageables. Ces évaluations sectorielles ont permis d'aboutir à une analyse d'ensemble et permettront d'engager des discussions techniques spécifiques avec la Commission européenne et les Vingt-Sept, avec le souci d'aboutir à des analyses convergentes.

En complément de ce travail interministériel technique, le ministère des affaires étrangères a constitué au sein de son administration un groupe de travail

dédié regroupant les agents les plus directement concernés de la direction de l'Union européenne et de la direction des affaires juridiques, chargé notamment d'animer un réseau de points de contacts au sein du ministère et d'assurer un contact quotidien avec les ambassades concernées, en particulier l'ambassade à Londres et la représentation permanente auprès de l'Union européenne.

c. Pour l'Union européenne, un travail préparatoire mené par la Commission

L'organisation mise en place par la Commission européenne pour l'identification des enjeux de la négociation est comparable à celle de la France, avec une équipe relativement réduite, qui s'appuie sur l'expertise existant au sein des directions générales de la Commission.

Le groupe de travail pour la préparation et la conduite des négociations avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne prend la forme d'un service de la Commission européenne. Ce service est dirigé par Michel Barnier, qui a le rang de directeur général et rapporte directement au président de la Commission. Ce statut administratif est un des éléments qui ont favorisé l'acceptabilité par les États membres de son rôle de chef de l'équipe de négociation, le négociateur de l'Union ne pouvant apparaître comme étant le représentant d'un État membre.

L'allemande Sabine Weyand, directrice générale adjointe du commerce à la Commission européenne, a été désignée négociateur en chef adjoint, et directrice générale adjointe du groupe de travail. Dans ses fonctions précédentes, elle a acquis une expertise sur des questions qui seront primordiales dans la négociation du partenariat futur avec le Royaume-Uni, en travaillant sur les questions relatives à l'OMC, à la politique de voisinage, au partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) et à la défense commerciale.

Le groupe de travail se compose d'une équipe d'une trentaine de personnes, issues des différentes directions générales de la Commission. Il peut s'appuyer sur l'ensemble des services de la Commission et coordonne leurs travaux sur tous les aspects stratégiques, opérationnels, juridiques et financiers liés aux négociations. Il a examiné l'ensemble de l'acquis communautaire pour identifier les sujets qui devront être abordés pendant les négociations.

Parallèlement à cette préparation technique, Michel Barnier a entrepris une tournée des capitales des Vingt-Sept pour rencontrer les responsables gouvernementaux. Une deuxième série de déplacements est entamée pour rencontrer d'autres acteurs, dont les parlements nationaux.

Sur les différents enjeux de la négociation, la mission a pu constater lors de son déplacement à Bruxelles une convergence de vue entre les analyses de la Commission européenne, de l'équipe que Didier Seeuws dirige pour préparer le travail du Conseil européen, ainsi que du Parlement européen. Ces analyses

convergent également avec celles de la France, telles qu'elles ont été présentées à la mission par le secrétaire d'État aux affaires européennes et le secrétaire général des affaires européennes.

3. Le Royaume-Uni, de la fermeté sur le principe de la sortie à la définition des positions de négociation

Il est clairement apparu au lendemain du référendum que personne n'avait préparé la suite à donner à un tel résultat. L'effarante impréparation a laissé place à l'absolue incertitude. Dès sa prise de fonction, la Première ministre Theresa May a affirmé sa détermination à mettre en œuvre la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, répétant « *Brexit means Brexit* » et déclarant vouloir faire de cette décision un succès pour son pays. Elle a donc rapidement écarté toute idée de second référendum et affirmé sa détermination à repousser toute tentation de rester au sein de l'Union européenne par une voie détournée.

La question « *What Brexit means ?* » (« que signifie *Brexit* ? ») a fait les titres de la presse dès septembre dernier. Selon le professeur Kevin Morrell, de l'université de Warwick, cette expression de « *Brexit means Brexit* » constituait un formidable outil rhétorique pouvant être utilisé pour justifier toutes les options que le Gouvernement déciderait de privilégier ⁽¹⁾. Le ministre de la sortie de l'Union européenne David Davis insistait également beaucoup sur une sortie de l'Union européenne qui se fasse en douceur et de manière ordonnée ⁽²⁾. Le résultat du référendum s'est vite révélé une occasion inespérée pour des tenants d'une certaine position politique de défendre une voie particulière pour le Royaume-Uni. Par exemple, plusieurs personnalités, connues pour leurs discours anciens de soutien à une baisse massive des impôts pour les entreprises, ont saisi une occasion historique de défendre un Royaume-Uni se distinguant des pays continentaux par son attractivité fiscale et son environnement favorable aux affaires.

La position de négociation du Royaume-Uni demeurait toutefois brumeuse et l'on s'interrogeait sur la question de savoir si elle était établie ou en passe de l'être. La démission brutale du représentant permanent auprès de l'Union européenne Ivan Rogers début janvier 2017 avec pour motifs les « arguments mal fondés et la pensée confuse » de son Gouvernement dans la négociation du Brexit, n'a fait qu'accentuer cette impression de flou complet, au point que *The Economist* faisait début janvier sa couverture sur « Theresa Maybe ».

Le 17 janvier 2017, dans un discours prononcé à Lancaster House, en présence des ambassadeurs en poste à Londres, la Première ministre est sortie de sa réserve pour tracer les grandes lignes des positions de négociations du Royaume-Uni, confirmant le retrait « dur » du Royaume-Uni.

(1) Kevin Morrell, Brexit: how a single word became the most powerful rhetorical device in a generation, *The conversation*, 12 octobre 2016, <http://theconversation.com/brexit-how-a-single-word-became-the-most-powerful-rhetorical-device-in-a-generation-66871>.

(2) « *a smooth and orderly Brexit* »

a. Vers un Brexit « dur », incluant la maîtrise des frontières et la restauration de la souveraineté juridique

Ayant fait campagne pour le maintien au sein de l'Union européenne, sans doute plus par pragmatisme que par conviction, Theresa May a affiché sa détermination sans faille à organiser la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, accordant une grande place aux anciens *Brexiteers* autour d'elle. En atteste la désignation de ses ministres, mais aussi la composition du comité gouvernemental qu'elle préside sur le Brexit (*European Union Exit and Trade Committee*) et dont plus de la moitié des douze membres sont des ministres qui avaient fait campagne pour le Brexit. Malgré l'importance des aspects juridiques du retrait, l'*Attorney general* Jeremy Wright n'en fait pas partie et les ministres chargés de l'Écosse et de l'Irlande du Nord (et du pays de Galles) ne seront pour leur part associés que de manière ponctuelle aux réunions.

Dès l'automne 2016, le paysage politique britannique avait pris un tour nouveau : il n'y avait déjà presque plus de *Bremainers*, partisans du maintien du Royaume-Uni dans l'Union européenne, mais une polarisation du débat entre *hard Brexiteers*, plaidant pour une rupture franche et rapide, jusqu'à la renonciation à l'union douanière et au marché unique, et *soft Brexiteers*, souhaitant maintenir un statut le plus proche possible de l'existant tout en respectant la demande entendue dans le vote des Britanniques notamment d'un contrôle de l'immigration. Néanmoins, la distinction entre *hard* et *soft Brexit*, que récuse d'ailleurs le Gouvernement May, est essentiellement rhétorique, comme la mission a pu le constater lors de son déplacement à Londres à la mi-novembre 2016.

Peu à peu, les divisions internes au camp conservateur se sont avérées quasiment indépassables : Theresa May faisait face à une forte pression de la part des *Brexiteers* de son parti, alors qu'aucune pression ne s'exerçait véritablement du côté des anciens *Bremainers* qui peinaient à s'organiser pour faire entendre une voix différente. Le temps jouait lentement mais sûrement en faveur des partisans de la ligne la plus dure et, pour certains chercheurs rencontrés à Londres en novembre 2016, seule une dépréciation de la situation économique pouvait replacer la pression en faveur d'un *soft Brexit*. Or les scénarii d'effondrement économique ne se sont pas avérés, l'économie britannique faisant preuve d'une grande robustesse en dehors de la dépréciation de la livre sterling.

i. Un semestre de grand flou sur la stratégie du Gouvernement britannique

Dès la fin 2016, il apparaissait que l'on s'acheminait vers une position dure, l'ensemble des acteurs rencontrés à Londres ayant fait état de cette certitude, pour s'en réjouir ou s'en inquiéter selon le cas. Il est intéressant de noter que tous interprétaient le résultat du référendum comme une demande de restauration d'une maîtrise, d'abord des frontières, ensuite des processus juridiques. Même le chef de file travailliste Jeremy Corbyn, dans un discours prononcé le 10 janvier 2017, a déclaré qu'il n'était « *pas marié avec le principe de la libre circulation des citoyens européens* » et que les négociations sur la sortie du Royaume-Uni de

l'Union européenne devraient prévoir une réforme des règles de l'immigration afin d'aboutir à « *une gestion raisonnable* ».

Les parlementaires britanniques n'échappent pas à la règle. Très majoritairement favorables au maintien dans l'Union européenne ⁽¹⁾, ils semblaient dans une situation délicate lorsqu'il s'est agi d'organiser concrètement leur positionnement par rapport au processus de sortie. En réalité, **la quasi-totalité des parlementaires travaillistes et conservateurs considèrent que le résultat du référendum doit se traduire par l'activation de la procédure de sortie de l'Union européenne, d'une part, que le Gouvernement a pleine compétence pour négocier, d'autre part.**

La délégation de la mission qui s'est rendue à Londres en novembre 2016 a pu constater ce consensus lors de son entretien à la Chambre des Communes avec des membres de la nouvelle commission parlementaire spécifiquement dédiée à la sortie de l'Union européenne (Exiting the EU Select Committee), autour de son président, l'ancien ministre fantôme travailliste Hilary Benn. Il était également frappant de relever la proximité de vue entre travaillistes et conservateurs membres de la Commission sur la sortie de l'Union européenne, sous réserve du placement du curseur en matière de contrôle de l'immigration.

Comme le soulignait notre Ambassadeure à Londres au cours de son audition le 29 septembre 2016, « *le lien établi par le parti nationaliste pour l'indépendance du Royaume-Uni, United Kingdom Independence Party (UKIP), entre l'immigration incontrôlée et l'Union européenne, a conduit la majorité des votants à s'exprimer, en fait, contre l'immigration. Or il faut garder à l'esprit que le solde migratoire net est aujourd'hui de 327 000 personnes par an au Royaume-Uni, alors qu'il n'est que de 30 000 personnes en France.* »

Il convient de préciser que le rejet de l'immigration n'est pas orienté en direction de ressortissants de pays tiers mais de l'Union européenne, particulièrement à l'encontre des Polonais qui ont cristallisé les violences verbales et physiques, et que la concomitance avec la crise des réfugiés ne doit pas, de ce point de vue, induire en erreur : c'est bien contre le droit des citoyens européens de venir travailler et vivre au Royaume-Uni que la majorité des électeurs britanniques s'est prononcée.

Lors de son discours de Birmingham début octobre, Theresa May avait fixé les grandes lignes suivantes : le contrôle de l'immigration ; le retrait de la juridiction de la CJUE, avec l'intégration en droit national de l'acquis européen au moment de la sortie de l'Union européenne (*Great Repeal Bill*) ; un accord qui permette de continuer de commercer avec et au sein du marché européen.

Le principe de l'intégrité du marché intérieur ayant été rappelé par les chefs d'État et de Gouvernement des Vingt-Sept, excluant de facto l'appartenance

(1) Le nombre de parlementaires britanniques qui auraient voté en faveur du maintien dans l'UE est estimé aux trois-quarts.

au marché intérieur et un statut de type suisse ou norvégien, **la mission a pu constater à Londres que les débats portaient surtout sur des questions d'organisation de la transition vers un statut d'État tiers et de perception des possibilités d'obtenir un partenariat très étroit** de type accord d'association enrichi, c'est-à-dire incluant le plus haut degré de libre-échange et la participation à des politiques communes. Certains estimaient que s'il s'agissait d'aboutir à la situation d'un pays pleinement en dehors de l'Union européenne, le mieux était d'accélérer le processus, quitte à subir des conséquences économiques incertaines.

Sur le volet économique justement, demandé par les milieux d'affaires et soutenu par le ministre Hammond, ancien *Bremainer*, la nécessité d'un accord de transition faisait débat. Interrogé par les députés britanniques, le ministre de la sortie de l'Union européenne David Davis a depuis reconnu que des mesures transitoires pourraient être nécessaires, mais qu'il ne faudrait y avoir recours qu'en cas de nécessité absolue et uniquement si l'on avait une idée précise du type de relation future. Sur le volet politique, David Davis avait rappelé à la mission l'objectif d'avoir un accord avec le maximum d'accès au marché, mais aussi développé le thème de la continuité sur les aspects relatifs à la sécurité.

La délégation de la mission était revenue assez circonspecte sur l'existence d'une stratégie gouvernementale et celle de propositions alternatives à un Brexit dur de plus en plus nettement assumé.

- ii. Les grandes lignes exposées par Theresa May lors de son discours de Lancaster House du 17 janvier 2017 : des confirmations et beaucoup d'interrogations

Début janvier, deux informations nouvelles étaient données par la Première ministre Theresa May. En premier lieu, elle souhaitait garantir les droits des ressortissants européens, sur une base réciproque, dans un accord au début des négociations. En second lieu, réagissant à la démission du Représentant permanent Sir Ivan Rogers, Theresa May rejetait les accusations sur la position confuse du Gouvernement et laissait entendre qu'entre les deux priorités non conciliables selon l'Union, le contrôle de l'immigration primerait sur l'accès au marché unique.

Finalement, dans un discours du 17 janvier 2017, Theresa May est venue apporter des éléments de clarification devenus indispensables, mais essentiellement d'ordre méthodologique :

– la confirmation que **le Royaume-Uni sortira du marché intérieur** et mettra fin au principe de libre-circulation des travailleurs européens par la fixation de règles nationales de contrôle ;

– l'annonce d'une **sortie de l'Union douanière européenne, tout en souhaitant des accords**. Theresa May avait précédemment qualifié cette question comme n'étant pas binaire, ce qui laissait entendre qu'elle pourrait rechercher une solution intermédiaire ou par secteurs. Or une sortie de l'union douanière était

incontournable pour conclure des accords de libre-échange avec les pays tiers ; c'est donc la voie prônée par Liam Fox qui l'a emporté. Theresa May souhaite faire du Brexit une opportunité pour le Royaume de développer ses relations commerciales avec le Large (États-Unis, Commonwealth) ;

– la **fin de la contribution au budget européen sous réserve d'accords ponctuels** sur tel ou tel programme. David Davis avait laissé entendre début décembre que cela pourrait être considéré, soutenu par Philip Hammond ;

– la **priorité accordée à la garantie des droits des citoyens européens** résidant au Royaume-Uni et des Britanniques résidant dans l'Union européenne ;

– la **poursuite du travail en commun sur les questions liées au crime, au terrorisme et aux affaires étrangères** ;

– le souhait d'un **processus en douceur, « par étapes »**, avec l'objectif de conclure un accord **dans les deux ans** qui traite des questions sensibles comme l'immigration, l'industrie automobile et le secteur financier ;

– la confirmation du vote du Parlement sur l'accord final. Le porte-parole de Downing Street avait déjà indiqué qu'il serait normal que le Parlement ait son mot à dire sur la ratification de l'accord final, au regard des règles constitutionnelles internes.

Une écoute attentive du discours permet de constater **qu'il laisse des pans entiers de zones d'ombre**. Rien n'est dit des modalités du partenariat en matière de sécurité et d'affaires étrangères : participation à des politiques communes, aux organes communs, relations privilégiées, utilisation d'outils communs notamment accès aux bases de données ... ? Or si cela semble aller de soi dans le discours de la Première ministre, des problèmes politiques et juridiques devront être traités, par exemple les processus décisionnels, l'équivalence des réglementations et le contrôle relevant des institutions européennes et de la Cour de justice de l'Union européenne (*cf. infra*). Les politiques en matière universitaire et de recherche sont peu évoquées. Le contenu d'un accord douanier avec l'Union européenne est un grand point d'interrogation. Quelle sera la stratégie concernant les secteurs sensibles évoqués, l'industrie automobile et la City ? Comment entendre la notion de contribution raisonnable au budget de l'Union européenne ? Rien n'est détaillé et l'on sait que le diable se cache dans les détails.

En réalité, comme le dit la Première ministre elle-même : « *ce sont les objectifs qui comptent, pas les moyens* » et de ce point de vue, **les objectifs sont inchangés ; la seule clarification concerne les vecteurs juridiques** (sortie du marché unique, négociations d'un accord de libre-échange, d'un accord douanier et de participations ciblées).

Lorsque la Première ministre énonce « *il ne s'agit ni d'être un membre partiel, ni d'être un membre associé ou encore quelque chose qui nous laisserait un pied dedans un pied dehors. Nous n'envisageons pas d'adapter un modèle dont*

bénéficient déjà d'autres pays. Nous n'aspérons pas non plus à nous accrocher à certains éléments propres aux États membres alors que nous sortons », elle n'évoque en réalité que le format de partenariat.

Sur le fond, il n'y a qu'une confirmation du souhait d'obtenir des avantages de l'Union européenne autant que les autres États membres sont prêts à les concéder, sans endosser les contreparties. Cela revient à **avoir deux pieds dehors en recherchant les avantages d'être dedans pour les intérêts offensifs** définis, notamment l'industrie automobile et de transport, les services financiers, la coopération en matière de sécurité intérieure, ou la recherche.

L'ensemble de ces interrogations ne sont guère levées par la **publication d'un Livre Blanc, le 2 février 2017**, malgré la longueur assez inattendue du document. Présenté pour répondre à une demande des parlementaires, annoncé le 31 janvier au cours des débats qui ont vu l'approbation massive des députés à la poursuite de l'examen du projet de loi déposé en vue du déclenchement de la procédure de l'article 50, ce Livre Blanc reprend les principaux points développés dans le discours du 17 janvier et les objectifs que la Première ministre avait fixés. Il passe notamment sous silence le contenu de l'accord de sortie lui-même, les modalités d'accès au marché intérieur et à l'union douanière, les modalités des périodes transitoires et précise uniquement que le temps nécessaire pour la mise en œuvre de nouveaux arrangements dans des domaines tels que le contrôle de l'immigration ou le système douanier pourra différer selon les sujets.

On relèvera cependant avec intérêt, voire amusement, qu'une grande partie du document est consacrée aux relations économiques et commerciales avec le reste de l'Union européenne, avec une présentation axée sur l'intérêt des Vingt-Sept à un accord de libre-échange très ambitieux. La City y est également présentée comme la seule plate-forme financière mondiale dont continuera de dépendre l'Union européenne, qui aura donc intérêt à des arrangements mutuels. En d'autres termes, **le Livre Blanc suggère que les Vingt-Sept ont trop à perdre pour que le résultat des négociations ne soit pas ce que souhaite le Gouvernement britannique.**

Reste qu'un État tiers est un État tiers, ce qui rend illusoire la position du Gouvernement britannique, au point de pousser la Première ministre dans une agressivité menaçante dans son discours du 17 janvier. **Se présentant comme flexible sur les moyens, elle apparaît inflexible sur les objectifs et menace d'une sortie sèche jugée pénalisante pour les Européens**, comme le souhaitent d'ailleurs certains de ses alliés du parti conservateur, en faisant savoir que l'absence d'accord pour la Grande-Bretagne serait toujours mieux qu'un mauvais accord. Vraiment ?

b. Une attitude offensive qui masque un intérêt britannique à un accès le plus large possible au marché unique et à l'union douanière

Dans son discours du 17 janvier dernier, Theresa May a construit son argumentaire autour de l'idée centrale d'un Royaume-Uni qui serait au cœur du système de libre-échange mondial (*global Britain*), développant des relations commerciales « *non seulement avec l'Union européenne* » mais également avec « *de vieux amis et de nouveaux alliés de l'extérieur de l'Europe* ».

Ce discours offensif masque le fait que le marché intérieur de l'Union était précisément, en offrant une taille critique, un moyen approprié de développer des relations commerciales avec l'Europe et avec le reste du monde, dans l'équité et la réciprocité. Comme l'a souligné Mme Thaima Samman, avocate aux barreaux de Paris et de Bruxelles, lors de son audition par la mission ⁽¹⁾, « *chaque pays tirant avantage du marché unique dans ses rapports avec les pays tiers, si le Royaume-Uni n'y a plus accès, ce sera forcément pour lui une source de faiblesse* ». Sur le plan économique, l'Union européenne perdra un pays de poids, mais, surtout, le Royaume-Uni perdra la profondeur offerte par le marché de vingt-sept pays, dont l'Allemagne et la France.

i. Une économie tournée vers le marché unique

Il ne s'agit évidemment pas de nier que le Royaume-Uni occupe une place centrale dans l'économie de l'Union : **sixième économie mondiale, l'économie britannique représente aujourd'hui 6 % des exportations de biens et 12 % des exportations de services intra-Union européenne** (10,2 et 11 % des importations) ⁽²⁾.

Mais la consolidation du marché intérieur reste, pour nos entreprises, plus importante que le maintien des débouchés britanniques. Les entreprises allemandes ont d'ailleurs clairement exprimé ce point de vue lors de la rencontre organisée à Berlin à l'occasion du déplacement d'une délégation de la mission. Lors de son audition par la mission ⁽³⁾, Michel Guilbaud, directeur général du MEDEF, a également fait de la consolidation du marché intérieur et de la zone euro la priorité de l'Union pour les années à venir.

À l'inverse, l'économie britannique est extrêmement dépendante de ses partenaires européens.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 2015, **44 % des exportations britanniques étaient dirigées vers l'Union**, et 53 % de ses importations en provenaient, ainsi que 48 % des investissements directs étrangers au

(1) Audition du 24 novembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

(2) Source : Eurostat.

(3) Audition du 24 novembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

Royaume-Uni ⁽¹⁾. En comparaison, les États-Unis, la Chine et l'Inde représentent seulement 19,6 %, 3,2% et 1,3 % des exportations britanniques ⁽²⁾.

Il faut conserver cette asymétrie à l'esprit, sans se laisser prendre au piège d'un discours de politique intérieure britannique : l'intérêt économique du Royaume-Uni à un accès le plus large possible au marché intérieur est évident.

Les acteurs économiques britanniques sont d'ailleurs, dans l'ensemble, très inquiets des négociations à venir. Des interlocuteurs de la City rencontrés à Londres ont évoqué le risque d'une perte de 70 000 emplois. À Londres, tous les grands groupes s'organisent pour mettre en place des *task force Brexit* ou des points de contact, et les entreprises se tournent vers des consultants pour mieux se préparer aux conséquences du Brexit. La plupart se préparent au pire, suivant en cela le conseil donné par les grands cabinets de conseil.

Il n'est donc pas étonnant que les milieux économiques et financiers britanniques soient les initiateurs du débat sur un accord de transition, pour éviter le choc d'une rupture trop brutale. Une grande préoccupation porte sur le temps nécessaire pour s'adapter à la nouvelle situation, une fois l'accord conclu sur la relation future. Par ailleurs, l'accès à la main-d'œuvre est probablement le point le plus crucial pour les groupes multinationaux et une période de transition pourrait constituer une solution. Si l'une des explications du vote est le souhait d'un contrôle par le Royaume-Uni de sa politique migratoire, il y aura toujours un fort besoin de main-d'œuvre, en particulier dans le secteur financier, mais pas seulement, et y compris pour les emplois moins qualifiés (notamment les secteurs agro-alimentaire, de la santé et du bâtiment).

Ces milieux sont aussi les plus avertis des conséquences économiques du Brexit, les bons chiffres de l'année 2016 ayant sans doute fait perdre de vue les risques à terme. Pour les entreprises, le retour de l'inflation est synonyme de baisse des marges, qui sont déjà impactées par la hausse de la livre sterling et du coût des importations. Un tassement significatif de la croissance potentielle est à prévoir à moyen terme, avec une productivité plus basse encore.

(1) Source : *In brief: UK-EU economic relations*, Chambre des communes, 13 juin 2016. Il convient de noter que cette part a toutefois diminué au cours des dernières années: elle était de 60% en 2004. Si cette baisse est particulièrement marquée au Royaume-Uni, la part des exportations intra-européennes dans le total des exportations a également diminué d'environ 10 points pour l'Espagne, 8 points pour l'Italie et 7 points pour la France et l'Allemagne, et reflète avant tout une évolution générale de l'environnement économique européen.

(2) Source : *Geographical breakdown of the current account*, *The Pink Book*: 2016.

Les relations économiques bilatérales : le Royaume-Uni, premier excédent commercial de la France

Le Royaume-Uni est le cinquième partenaire commercial de la France, et son **premier excédent bilatéral dans le monde** (12,2 milliards d'euros en 2015). Cet excédent est particulièrement important pour les produits agroalimentaires (2,7 milliards d'euros) et les produits chimiques ou cosmétiques (2 milliards d'euros).

La France était en 2015 le **3^e client du Royaume-Uni** (6,3 % des exportations) et son **5^e fournisseur** (6 % des importations britanniques, derrière l'Allemagne, la Chine, les États-Unis et les Pays-Bas). À l'inverse, le Royaume-Uni était en 2015 le **5^e client de la France** (7,1 % des exportations, derrière l'Allemagne, les États-Unis, l'Espagne et l'Italie) et son **8^e fournisseur** (3,2 % des importations). Le Royaume-Uni absorbe également 11 % des exportations françaises de services.

La France est le deuxième investisseur au Royaume-Uni, avec un stock d'investissements directs étrangers d'environ 100 milliards d'euros, soit 10 % du total investi par la France à l'étranger.

Source : direction générale du Trésor

Certains secteurs de l'économie britannique sont plus particulièrement dépendants de l'Union européenne, et, dans son discours de Lancaster House, la Première ministre d'ailleurs fait explicitement référence à l'industrie automobile et aux services financiers, deux des secteurs de l'économie britannique qui auraient le plus à perdre à un Brexit. Mais d'autres secteurs seraient particulièrement touchés par la fin de l'accès au marché unique : l'Union européenne représente 35 % des exportations britanniques dans le secteur automobile, 56,6 % pour l'industrie chimique, 30,7 % pour les machines et 60 % pour l'alimentation, les boissons et le tabac⁽¹⁾. Les services constituent, quant à eux, 42 % des exportations britanniques vers l'Union.

ii. Le cas particulier des services financiers

Le sort qui sera réservé aux services financiers revêt évidemment une importance cruciale pour les Britanniques.

Londres est aujourd'hui la première place financière d'Europe : à titre d'illustration, plus de la moitié des actions européennes y sont échangées, et le Royaume-Uni détient 22 % des parts de marché de l'Union en matière d'assurance et de réassurance, 26 % des prêts bancaires et 35 % des financements interbancaires⁽²⁾.

Ces services financiers occupent une place centrale dans l'économie britannique. En 2015, ils représentaient **7 % du produit intérieur brut (PIB)**,

(1) *Rapport d'Open Europe : What if...? The Consequences, challenges & opportunities facing Britain outside, mars 2016.*

(2) *Audition du 3 novembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.*

4 % de l'emploi ⁽¹⁾ et 11 % des recettes fiscales britanniques ⁽²⁾. En y intégrant les activités proches, la fédération professionnelle *TheCityUK* estime même que l'industrie financière représente 11,8 % du PIB britannique ⁽³⁾. Deux tiers des emplois liés directement ou indirectement aux services financiers au Royaume-Uni se situeraient en dehors de la capitale ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, si les grandes banques britanniques sont dominantes sur le marché de détail, il faut également garder en mémoire que les cinq plus grandes banques américaines ont leur siège européen au Royaume-Uni, et y emploient plus de 40 000 personnes ⁽⁵⁾, en grande partie à Londres mais pas uniquement (JP Morgan est par exemple le plus gros employeur privé du Dorset). L'accès au marché unique est un élément déterminant de l'installation des banques de financement et d'investissement extra-européennes.

Le principe de libre installation permet aujourd'hui aux établissements de crédit, mais aussi aux entreprises d'investissement, aux établissements de monnaie électronique et aux établissements d'assurance d'un autre pays membre de s'installer librement dans tout autre État membre de l'Union. Ainsi, la directrice générale du Trésor, lors de son audition par la mission ⁽⁶⁾, a rappelé que « *notre pays compte aujourd'hui 75 assureurs, 21 établissements de crédit et 46 entreprises d'investissement britanniques, qui exercent dans notre pays grâce à des succursales* ».

Par ailleurs, sans même ouvrir une succursale dans un autre État de l'Union, toute entité soumise à agrément peut aujourd'hui assurer la prestation de services dans tout autre État membre depuis son pays d'origine. Selon *TheCityUK*, environ **un quart des revenus générés par le secteur financier britannique proviendrait des transactions effectuées avec le reste de l'Union européenne** ⁽⁷⁾. À titre d'exemple, la directrice générale du Trésor a indiqué lors de son audition par la mission que 87 entités londoniennes, dont 40 % sont détenues par une maison mère britannique, exercent dans ce cadre des activités bancaires en France, ainsi que 218 assureurs. Réciproquement, les quatre grandes banques françaises disposent de 70 autorisations de fournir des services financiers outre-Manche.

Dans la pratique, les principes de libre installation comme de libre prestation de services permettent aux institutions financières européennes d'obtenir des « passeports financiers ».

(1) Source : OCDE, <https://www.oecd.org/eco/The-Economic-consequences-of-Brexit-27-april-2016.pdf>.

(2) Source : *Open Europe*, How the UK's financial services sector can continue thriving after Brexit, <http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/how-the-uks-financial-services-sector-can-continue-thriving-after-brexit/>.

(3) *TheCityUK Member briefing*, Brexit and the industry, septembre 2016.

(4) Source : *Livre Blanc* du 2 février 2017.

(5) Source : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/File/422174>.

(6) Audition du 3 novembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

(7) Source : Olivier Wyman pour *TheCityUK*.

Grâce à ce « passeport financier », une société financière ayant obtenu un agrément par l'autorité de son pays d'origine peut exercer ses activités dans toute l'Union européenne ou dans un État de l'Espace Économique Européen (EEE). Concrètement, il existe non pas un mais plusieurs passeports financiers européens, dont l'objet est limité à celui de la directive qui le prévoit, et dont les modalités exactes diffèrent.

L'importance de ces passeports financiers varie considérablement selon le secteur concerné. C'est pour le secteur bancaire qu'ils sont les plus importants : selon *Open Europe*, un cinquième des revenus des banques au Royaume-Uni serait lié au passeport financier. Ils le sont en revanche moins dans le domaine de la gestion d'actifs, secteur où l'harmonisation réglementaire européenne a été moins forte que pour le secteur bancaire et pour lequel une partie des activités échappe à l'exigence d'un passeport. Enfin, c'est dans le secteur de l'assurance que la perte du passeport européen aurait l'impact le plus faible, car la plupart des sociétés d'assurance disposent de filiales dans les autres pays de l'Union, et il n'y a pas encore de véritable marché unique européen dans ce domaine.

En l'absence d'accord spécifique, le retrait du Royaume-Uni du marché intérieur priverait donc les institutions financières qui y sont établies de ce « passeport financier ».

Enfin, la sortie du Royaume-Uni de l'Union relancera également **la délicate question de la localisation des chambres de compensation en euros au Royaume-Uni.**

Les chambres de compensation londoniennes (LCH Clearnet, ICE Clear Europe, etc.) effectuent 40 % du total des opérations de compensation en euros, et jusqu'à 80 % pour les dérivés de taux d'intérêt de gré à gré. La Banque centrale européenne (BCE) avait tenté, en 2011, d'imposer la localisation des organismes de compensation intervenant dans le cadre de transactions en euros au sein de la zone euro. Cette décision avait alors été annulée par le tribunal de l'Union européenne, qui a considéré que la BCE n'avait pas la compétence nécessaire pour imposer une telle exigence ⁽¹⁾.

La sortie du Royaume-Uni constituerait évidemment un changement de circonstance. En effet, comme l'a rappelé Mario Draghi, président de la Banque centrale européenne, lors de son entretien avec une délégation de la mission d'information, toutes ces opérations en euros doivent être supervisées par la Banque centrale européenne, et, aujourd'hui, cette supervision est possible grâce à un accord avec la Banque d'Angleterre. C'est également l'analyse qu'en a fait le Gouverneur de la Banque de France ⁽²⁾ lors de son audition par la mission d'information, soulignant que « *le fait que les transactions soient compensées via un organisme qui échappe totalement à notre supervision présenterait à*

(1) Arrêt dans l'affaire T-496/11 Royaume-Uni / Banque centrale européenne.

(2) Audition du 3 novembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

l'évidence un risque accru dont il faudrait tirer les conséquences prudentielles »⁽¹⁾.

Qu'est-ce qu'une chambre de compensation ?

Depuis la crise financière, le droit européen (règlement EMIR) impose une obligation de compensation à l'essentiel des contrats dérivés de gré à gré via une contrepartie centrale dénommée chambre de compensation.

Les chambres de compensation jouent un rôle majeur dans le fonctionnement des marchés financiers en apportant une garantie en cas de faillite d'un intermédiaire financier qui adhère à la chambre. Les chambres de compensation participent ainsi à la stabilité du système financier et à la réduction du risque systémique. Toutefois, du fait du rôle accru qu'elles exercent sur les marchés financiers, elles concentrent aujourd'hui elles-mêmes une partie du risque systémique.

D'une manière simplifiée, la chambre de compensation s'interpose entre l'acheteur et le vendeur en devenant le vendeur face à l'acheteur et l'acheteur face au vendeur. Elle s'intercale entre ses adhérents compensateurs, qui sont les intermédiaires financiers devant régler et livrer les transactions négociées et assume le risque de défaillance de l'une des contreparties en se substituant à celles-ci. Si l'adhérent compensateur ne livre pas les titres, la chambre les acquerra en lieu et place de celui-ci afin de livrer la partie non défaillante. Elle apporte la garantie réciproque au vendeur.

c. Des difficultés politiques qui n'en sont pas moins fortes pour le Gouvernement May

Les difficultés pour le Gouvernement May, outre les divisions internes au camp conservateur qui n'ont pas disparu, sont de deux ordres : associer le Parlement et traiter la situation particulière des entités dévolues.

i. Le rôle du Parlement dans le processus de négociation

Le Gouvernement May doit faire face à la pression des parlementaires britanniques qui chercheront à ce que le pays obtienne le meilleur accord possible. **Cette pression a pris de l'ampleur au cours des derniers mois.**

Il est naturellement de la compétence du Parlement d'abroger le European Communities Act de 1972 et d'intégrer l'ensemble de l'acquis en droit national. De même, la ratification de l'Accord de sortie était acquise. D'après le Constitutional Reform and Governance Act de 2010, le Parlement britannique a 21 jours pour réagir après la conclusion par le Royaume-Uni d'un accord international. À l'issue de ces 21 jours, soit il ne se prononce pas, en donnant ainsi implicitement son accord à la ratification de l'accord, soit il décide de son propre chef de procéder à un vote formel.

Toutefois, les représentants élus de la plus ancienne démocratie parlementaire du monde ne pouvaient s'en tenir à entériner les conséquences

(1) *Audition du 3 novembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.*

d'une décision mise en œuvre par le Gouvernement. En outre, la restauration de la pleine puissance de la démocratie parlementaire britannique face à « Bruxelles », objectif des Brexiteers, l'aurait contredit.

Le premier sujet de confrontation avec le Gouvernement a concerné le **déclenchement de la procédure de sortie**.

Un certain trouble a été jeté lorsque la Haute Cour a jugé que l'accord du Parlement était requis pour activer l'article 50. La décision de la Cour suprême en appel le 24 janvier 2017 ⁽¹⁾ a confirmé la nécessité d'obtenir préalablement l'accord des deux chambres. Le **Gouvernement a déposé un très court projet de loi – 137 mots – dont l'examen a débuté le 31 janvier 2017**.

Néanmoins, l'accord de principe sur la notification du retrait était déjà acquis, comme l'avait démontré le vote, mercredi 7 décembre 2016, à une très forte majorité (448 en faveur, 75 contre) de la motion travailliste demandant au Gouvernement de présenter un plan de négociations avant activation de l'article 50, y compris l'amendement du Gouvernement par lequel il reconnaît qu'il ne s'opposera pas à son activation ni au calendrier annoncé par lui ⁽²⁾. Cette position a été confirmée le 8 février par l'adoption du projet de loi à la Chambre des Communes, par 494 voix contre 122 (dont 52 membres du parti travailliste). Le texte a été transmis à la Chambre des Lords, où il sera examiné à partir du 20 février.

L'opposition travailliste est divisée, et manifeste un contraste entre une vie militante renouvelée et une représentation parlementaire fragmentée. Jeremy Corbyn a appelé à voter le déclenchement de l'article 50 ; les députés ne disposent d'aucun levier ou moyen de pression sur la substance de cet accord. Les amendements déposés ont dès lors peu de chances d'être adoptés au cours des débats. Le parti libéral démocrate appelle, quant à lui, à la tenue d'un second référendum sur l'accord de retrait lorsqu'il aura été négocié avec l'Union européenne, mais il manque de poids (moins de dix députés).

Seule la Chambre des Lords, où les Conservateurs ne sont pas majoritaires, pourrait perturber le processus. Son Speaker, Norman Fowler, a déclaré à la presse que la chambre ne saboterait pas le Brexit ⁽³⁾, reconnaissant que la Chambre des Communes, dont les membres sont élus, avait la primauté et avait voté en faveur du déclenchement des négociations. Néanmoins, il est possible que les Lords cherchent à amender le texte pour y introduire des éléments sur le maintien dans le marché intérieur, les programmes de recherche et de coopération

(1) *R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, 24 janvier 2017.

(2) Seuls 89 députés ont voté contre cet amendement sur l'activation de l'article 50 et 461 députés ont voté pour. Parmi ceux qui ont voté contre figurent 51 SNP, 23 travaillistes, 5 Lib Dem, 3 SDLP, 3 Plaid Cymru et 1 seul conservateur, Kenneth Clarke.

(3) <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/05/exclusive-peers-will-not-sabotage-brex-it-lord-speaker-tells/>

universitaire, sur des dispositions relatives au statut des ressortissants européens et sur un contrôle parlementaire étroit.

Dans ces conditions, il apparaît que **la décision des juridictions britanniques d'un accord préalable du Parlement conforte paradoxalement la position du Gouvernement** en lui offrant une assise juridiquement et politiquement plus robuste pour mettre en œuvre la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, alors même que le contenu de cette sortie est loin de faire l'objet d'un consensus chez des parlementaires majoritairement en faveur du maintien dans le marché intérieur ou à défaut d'un accès très étendu. **L'examen du projet de loi pourrait être achevé dès le 7 mars prochain.**

Le deuxième sujet de confrontation, concerne **la demande des députés comme des Lords de disposer d'un accès le plus large possible à l'information et d'une maîtrise la plus grande possible du processus de sortie**, notamment s'agissant de l'accès au marché intérieur dans le statut futur et de la gestion de la transition. On notera que pour les interlocuteurs rencontrés à Londres, la distinction entre l'accord de sortie et le statut futur n'a aucun sens.

Les deux chambres se sont organisées :

– comme mentionné précédemment, au sein de la Chambre des Communes, une nouvelle commission parlementaire spécifiquement dédiée à la sortie de l'Union européenne (Exiting the EU Select Committee) a été mise en place et s'est réunie pour la première fois le 2 novembre 2016. Elle est présidée par l'ancien ministre fantôme travailliste Hilary Benn et composée de 21 membres, dont une grande partie de *Brexiteers* ⁽¹⁾ ;

– toujours à la Chambre des Communes, une nouvelle commission parlementaire chargée du commerce international (International Trade Committee) a également la charge de contrôler l'action du Secretary of State Liam Fox. Elle est présidée par le député SNP Angus Brendan MacNeil ;

– la Chambre des Lords a demandé, dans un rapport publié le 20 octobre 2016, la mise en place d'un système de contrôle parlementaire spécifique (transmission des informations, y compris durant les négociations, réponse aux questions des commissions parlementaires, prise en compte des recommandations du Parlement dans sa position de négociation, etc.). Désormais, environ une trentaine de commissions parlementaires (« select committees ») ont entrepris des travaux d'enquête et mènent des auditions sur les conséquences et l'impact du Brexit dans tous les domaines. Leurs conclusions sont publiées au fur et à mesure et sont de grande qualité.

(1) Parmi ses membres, 9 députés ont fait campagne en faveur du « leave », dont pratiquement tous les députés Tories (comme Michael Gove, John Whittingdale, Andrea Jenkyns, Peter Lilley, Karl McCartney, Dominic Raab). Parmi les pro-européens figurent l'ancien ministre fantôme travailliste pour l'Europe Pat McFadden, Emma Reynolds, et le Libéral Démocrate Alister Carmichael.

Lors de son compte rendu du Conseil européen devant la Chambre des Communes le 24 octobre 2016, Theresa May avait promis aux parlementaires des « débats généraux » sur la future relation du Royaume-Uni à l'Union européenne avant et après les fêtes de fin d'année, y compris un débat avec le Parlement sur les grands principes que le Gouvernement devra suivre dans les négociations à venir. Le Secretary of State chargé du Brexit David Davis avait, quant à lui, promis à la Chambre des Communes qu'elle aurait le même niveau d'information que le Parlement européen.

Dans tous les cas, les débats qui porteront, sur le projet de loi d'activation de l'article 50, puis sur l'examen du Great Repeal Bill, qui devrait être déposé au Parlement après le discours de la Reine, fin mai ou début juin 2017, seront l'occasion pour Westminster de faire entendre ses vues sur les négociations en cours, si ce n'est que **la marge des parlementaires demeure très étroite, juridiquement et politiquement.**

Il est très difficile de savoir à ce jour comment les parlementaires comptent exercer leurs prérogatives pour peser sur le processus de négociations avec certes l'arme de la ratification mais qui ne peut être employée que s'il y a un accord, l'absence d'accord provoquant un retrait « sec ». Or la Première ministre l'a de nouveau dit dans son discours du 17 janvier, la négociation sera délicate et cela induit à ses yeux **une certaine confidentialité** : « *ceux qui nous incitent à en dire plus – sur la séquence détaillée de notre stratégie, sur les compromis et les concessions possibles – n'agissent pas dans l'intérêt national* ».

Le doute est d'autant plus permis que les députés sont globalement en phase avec le Gouvernement. Il est intéressant à cet égard de lire le premier rapport publié par la nouvelle Commission de la Chambre des Communes en charge de la sortie de l'Union européenne, en date du 14 janvier 2017 (trois jours avant le discours de Theresa May) :

– sur la méthode, les députés demandent un vote formel sur l'activation de l'article 50 ; la présentation d'un plan de négociation mi-février au plus tard (*white paper*) ; une information tout au long des négociations au même titre que le Parlement européen ; des évaluations précises et chiffrées sur les implications et les coûts des différents *scenarii*, en particulier en cas de sortie du marché intérieur et de l'union douanière ; un vote formel sur l'accord de sortie et la relation future ; une association, sans droit de veto, des entités dévolues. Toutes choses déjà plus ou moins acquises ;

– sur le fond, les demandes sont notamment la clarification des intentions sur le marché intérieur, le maintien dans ce dernier des services financiers ou à défaut l'obtention d'un système d'équivalence efficace ; le traitement dès le début de la négociation du statut des ressortissants européens ; la négociation d'un accord assurant la continuité et une relation la plus étroite possible en matière de sécurité et de défense ; la préservation de la stabilité de l'Irlande du Nord et des

relations avec la République d'Irlande ; la conduite parallèle des négociations sur la sortie et sur le statut futur avec un accord-cadre des futures relations commerciales avant la sortie et l'introduction d'une période transitoire. Toutes choses que l'on trouve peu ou prou dans le discours de la Première ministre.

En publiant un **Livre Blanc le 2 février 2017**, comme il l'avait annoncé deux jours avant lors de l'ouverture de l'examen du projet de loi d'activation de l'article 50 à la Chambre des Communes, **le Gouvernement entend clore la phase d'information préalable** au déclenchement de la procédure de sortie et répondre ainsi à une des demandes formulées par les parlementaires. Comme indiqué précédemment, ce Livre blanc n'apporte quasiment **aucune précision supplémentaire** au discours de Theresa May du 17 janvier, ce que n'a pas manqué de souligner l'opposition travailliste. Le Livre Blanc réaffirme en revanche sans ambages que, dans un souci d'efficacité, **le Gouvernement n'entend pas répondre à la transparence demandée** mais fera preuve de prudence dans ses commentaires publics et « *gardera scrupuleusement pour lui [ses] positions* ».

ii. Les entités dévolues en première ligne

Le risque le plus sérieux réside en réalité dans **la question des équilibres internes au pays** avec les régions où le vote en faveur du maintien dans l'Union européenne l'a emporté. Sans doute la question de Londres pourrait-elle être posée. À ce jour, c'est surtout les cas de l'Irlande du Nord et de l'Écosse qui sont au centre de l'attention. Il est important de souligner qu'**une grande partie du discours de Theresa May du 17 janvier porte sur l'unité du Royaume-Uni**. Elle y énonce notamment que « *notre principale priorité sera de protéger notre Union, qui est au cœur de tout ce que nous faisons. Car c'est seulement en restant unis dans une grande union des nations et des peuples que nous pourrons saisir les opportunités qui s'offrent à nous* ».

Bien que la Cour suprême, dans son arrêt rendu le 24 janvier 2017, ait énoncé qu'il n'était pas nécessaire de consulter les gouvernements des entités dévolues avant d'engager la procédure de sortie de l'Union européenne, le spectre d'une crise constitutionnelle est loin d'être dissipé du fait de **l'opposition forte de l'Écosse à la sortie du marché intérieur**. Le Parlement écossais a ainsi voté symboliquement, le 7 février, à une forte majorité de 90 voix contre 34, contre le projet de loi du Gouvernement britannique autorisant Theresa May, à activer l'article 50. Ce vote n'emporte pas de conséquences juridiques.

La Première ministre écossaise Nicola Sturgeon, indépendantiste, est une forte personnalité qui saura plaider la cause de l'Écosse. Elle écartait jusqu'à présent la tenue d'un nouveau référendum sur l'indépendance, dont les Écossais ne veulent d'ailleurs pas, mais demande à **rester dans le marché intérieur et à maintenir la libre circulation avec un statut différencié pour l'Écosse**.

C'est ainsi que Nicola Sturgeon a publié en décembre 2016 un document de travail sur l'avenir de l'Ecosse en Europe faisant état de propositions détaillées, tranchant fortement avec l'imprécision des déclarations de Theresa May. Sa proposition principale est le maintien pour la seule Ecosse des quatre libertés et de la participation au marché unique, dans le cas de figure où le Gouvernement britannique ne parviendrait pas à négocier un statut proche de l'existant. Cette demande revient en pratique à solliciter des transferts de compétences majeurs. Elle s'appuie sur des travaux d'experts faisant état de la perte de 80 000 emplois et sur le besoin migratoire (l'Écosse a un solde démographique défavorable), ainsi que sur **le taux de votants en faveur du maintien dans l'Union européenne : 74 % !**

En **Irlande du Nord**, la situation n'est pas moins délicate. **56 % des électeurs** y ont voté en faveur du maintien dans l'Union européenne. Cette province est la **seule à disposer d'une frontière terrestre avec l'Union – et une frontière qui fut au centre d'un des conflits majeurs du territoire européen**. Au Nord comme au Sud, l'inquiétude est bien réelle depuis juin 2016. Néanmoins, la question de l'indépendance demeurerait largement taboue, tant le spectre de la guerre rôde. Cela restera-t-il ainsi ? Bien entendu, l'état d'esprit à Belfast dépendra très largement des modalités de la sortie du Royaume-Uni et en particulier du maintien ou non d'une frontière ouverte. La question est là-bas plutôt celle d'une « frontière soft ou hard ».

Toutefois, dès ce début d'année, **le contexte politique évolue en Irlande du Nord**. En effet, à la suite d'un désaccord au sein de la coalition sur un scandale lié aux énergies renouvelables, le 9 janvier 2017, le vice-premier ministre d'Irlande du Nord, Martin McGuinness, a démissionné. La décision inattendue de cette figure historique de la province, ancien chef de l'Armée républicaine irlandaise (IRA) et chef des négociateurs du Sinn Fein pendant le processus de paix, ouvre une période d'incertitude politique.

Les accords de paix de 1998 prévoient la chute du Gouvernement si l'un des deux membres du binôme exécutif fait défection. Or le Sinn Fein n'ayant pas décidé de remplacer M. McGuinness, des élections à l'assemblée régionale doivent être convoquées. Elles auront lieu le 2 mars 2017. Alors que le Parti unioniste démocrate (DUP) de la Première ministre Arlene Foster avait pris position en faveur du Brexit, le Sinn Fein, seul parti à être représenté dans les deux Irlande, militait pour le maintien dans l'Union européenne et, par la voix de son leader Jerry Adams et de Martin McGuinness, prône la tenue d'un référendum sur l'« unité irlandaise ». En s'appuyant notamment sur le cas du Groenland qui est sorti de l'Union européenne alors que le Danemark y est resté, Jerry Adams entend défendre l'expression démocratique majoritaire en Irlande du Nord.

Le scrutin régional à venir pourrait ainsi jouer en faveur du retour au centre du débat public irlandais, au Nord comme au Sud, de la question de la réunification dans une Europe post-Brexit.

Ce que le cas particulier de l'Irlande du Nord souligne, c'est que **l'intérêt britannique au maintien de l'accès au marché intérieur ne se pose pas uniquement sur le plan économique, commercial et financier. Il concerne aussi et surtout la libre-circulation des personnes.** Le retour de limitations à la circulation des personnes entre le nord et le sud de l'Irlande aurait des conséquences politiques difficiles à établir. La **zone de circulation** existante – la *Common Travel Area* – préexiste à l'entrée de l'Irlande et du Royaume-Uni dans l'Union européenne. Elle explique d'ailleurs en partie le fait que l'Irlande n'ait pas intégré l'espace Schengen.

**La *Common Travel Area* (zone de voyage commune)
entre l'Irlande et le Royaume-Uni**

Établie en 1923 après la création de l'*Irish Free State*, la *Common Travel Area* (CTA, ou « zone de voyage commune ») a défini, sur la base de principes coutumiers, un espace de libre-circulation entre le Royaume-Uni et l'Irlande (par la suite élargi à l'Île de Man et aux îles anglo-normandes). Les deux États s'engageaient à appliquer la politique douanière et migratoire de l'autre sur son territoire en échange d'une liberté de mouvement entre les deux pays. Les Irlandais ont ainsi accepté de continuer à faire appliquer la politique migratoire et douanière du Royaume-Uni comme ils le faisaient précédemment.

Son application a été suspendue entre 1940 et 1952, d'abord en raison de la neutralité de l'Irlande pendant la Seconde Guerre mondiale, puis en raison de la décision des autorités britanniques. C'est avec l'*Aliens Order* (britannique) de 1953 que la notion de CTA a été mentionnée pour la première fois et que l'arrangement entre les deux pays a été défini juridiquement. Deux accords de coopération ont été conclus en 2011 et 2014 entre les autorités britanniques et irlandaises.

Le traité d'Amsterdam de 1997, intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, a mentionné explicitement pour la première fois la CTA dans le droit communautaire via l'article 2 du *Protocole sur l'application de certains aspects de l'article 7A du traité instituant la Communauté européenne au Royaume-Uni et à l'Irlande*. Ces dispositions ont été intégralement reprises en 2007 dans l'article 2 du Protocole n° 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le Protocole rappelle tout d'abord dans son préambule « *l'existence, depuis de nombreuses années, d'arrangements particuliers relatifs aux voyages entre le Royaume-Uni et l'Irlande* ». L'article 2 stipule pour sa part que : « *Le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent continuer à conclure entre eux des arrangements concernant la circulation des personnes entre leurs territoires (la « zone de voyage commune »), tout en respectant pleinement les droits des personnes visées à l'article 1^{er}, premier alinéa, point a), du présent protocole. En conséquence, aussi longtemps que ces arrangements sont en vigueur, les dispositions de l'article 1^{er} du présent protocole s'appliquent à l'Irlande dans les mêmes conditions qu'au Royaume-Uni.* »

La notion de double citoyenneté (« *dual citizenship* ») pour les Irlandais du Nord a été inscrite dans l'Accord du Vendredi saint de 1998, qui a ouvert la possibilité d'un choix. Pour mémoire, cet accord également appelé accord de Belfast et officiellement nommé accord de paix pour l'Irlande du Nord, a été signé le 10 avril 1998 par les principales forces politiques d'Irlande du Nord acceptant une solution politique pour mettre fin aux trente années (de 1969 à 1998) de troubles sanglants qui firent 3 480 morts. Il tire son nom de la date de signature, le vendredi précédant Pâques, Vendredi saint célébré par tous les chrétiens.

Le régime de la *Common Travel Area* excède la simple libre-circulation. Les citoyens nationaux britanniques et irlandais se voient reconnaître un statut spécial dans le pays de destination et n'y sont pas considérés comme des étrangers. Des facilités existent en matière d'établissement, de droit au travail, d'accès aux régimes sociaux et découlent du statut spécial que se reconnaissent les deux pays pour leurs citoyens respectifs.

Maintenir la *Common Travel Area* est une volonté commune exprimée par Theresa May et Enda Kenny dès leur rencontre du 25 juillet 2016.

II. ABORDER LES NÉGOCIATIONS SUR DES BASES CLAIRES, ALLANT À L'ESSENTIEL, TOUT EN PERMETTANT À L'UNION D'AJUSTER SA POSITION SUR LA DURÉE

Il n'est encore guère possible de préjuger des conditions dans lesquelles se dérouleront les négociations, de la manière dont le débat se structurera, des *scenarii* qui pourraient être élaborés et de l'évolution des positions des uns et des autres, sur la méthode comme sur le fond. **Le présent rapport n'aura donc pas pour objet dans cette seconde partie de fixer les grandes lignes d'une solution future**, que les parlementaires estimeraient conforme aux intérêts de l'Union européenne et de la France, ces intérêts ne pouvant être définis *ceteris paribus*. Cette tentation contreviendrait d'ailleurs au principe communément défini par les Vingt-Sept de ne pas anticiper sur les négociations et qui constitue, dans la situation actuelle, l'intérêt de l'Union.

Pour autant, au-delà d'une **présentation de la complexité et de l'étendue des enjeux** que le compte rendu des auditions effectuées, constituant annexe, permet de saisir, et qui s'avérera d'une utilité informative précieuse à mesure que les négociations se dérouleront, **la mission s'est forgée une certaine idée de la manière dont notre pays doit aborder les négociations et y participer.**

Il a semblé d'autant plus important au président-rapporteur de s'attacher à la présenter qu'il s'avère **utile d'éviter que se mette en place un jeu de rôle pénalisant pour notre pays, avec une image aussi infondée que politiquement coûteuse à terme : celle du pays dogmatique et intransigeant.** Au Royaume-Uni, l'idée partagée est que les Français ont une attitude punitive, qu'ils chercheront à « faire payer le Brexit », espérant ainsi faire taire les euroscepticisms par l'exemple d'un désastre outre-Manche. Les pays du groupe de Višegrad, les pays scandinaves et l'Allemagne sont perçus comme plus compréhensifs.

Or **la France n'a pas aujourd'hui une position différente de celle de ses partenaires européens sur les lignes rouges des négociations**, précédemment rappelées, ce qu'elle doit mettre en avant et consolider en travaillant au maintien de la cohésion. **La France n'a pas non plus une attitude différente à l'abord des négociations, à savoir que, dans les limites qui résulteront de la priorité à accorder à la préservation du projet européen, il conviendra de rechercher les meilleurs accords possibles, puisque tel est l'intérêt des citoyens du continent européen.**

L'heure est à la cohésion et la cohérence, d'où **l'importance pour notre pays de rester en phase avec l'Allemagne, sans naturellement négliger aucun des autres pays** et, dans la perspective de la rencontre du 25 mars 2017 à Rome à l'occasion du 60^e anniversaire des traités fondateurs du projet européen, de favoriser autant que possible une concertation franco-italo-allemande, dans une année où la coopération italo-allemande sera pour sa part renforcée par les présidences respectives du G7 et du G20 par l'Italie et l'Allemagne.

Voilà ce qui, aux yeux de la mission, devra être le fil conducteur de la politique européenne de la France dans les mois à venir. **C'est aussi par ce biais, dans le maintien d'une dynamique unitaire commune qui préserve les intérêts de l'Union européenne, que nous pourrons absorber les effets du Brexit notamment sur les équilibres internes à l'Union, dissiper les craintes et assurer des perspectives d'avenir au projet européen.**

A. CONSERVER L'UNITÉ DES VINGT-SEPT AUTOUR DU PRINCIPE DE L'INTÉGRITÉ DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

De par sa nature d'objet politique original, le projet européen rend difficile tout exercice explicatif autre que rhétorique et c'est une des difficultés qu'il convient de lever dans le cadre des négociations qui s'ouvrent. Les reproches exprimés à l'encontre de l'Union européenne telle qu'elle existe aujourd'hui sont parfaitement audibles, souvent pertinents, parfois franchement justifiés. La complexité et les limites de l'édifice sont le marqueur de l'ambition du projet, qui a débouché, il est vrai, sur une structure technocratique peu attractive.

Pour autant, l'Union européenne est ce que nous avons bâti pour répondre aux aspirations des peuples et non pas l'origine de leurs frustrations. **Il ne faut surtout pas renoncer au projet philosophique des Pères fondateurs, mais au contraire le réorienter dans cette direction en consolidant ses fondations.**

Ainsi, **l'Union européenne est un tout**. Cela ne signifie pas qu'elle soit figée, bien au contraire. Elle est un tout au regard d'une perspective commune et elle progresse moyennant des efforts communs en vue d'un équilibre général, jamais parfait bien sûr. Le Royaume-Uni a décidé de sortir de cette dynamique commune. Pour citer la directrice générale du Trésor, Mme Odile Renaud-Basso, lors de son audition : *« Les autorités britanniques ont d'ores et déjà indiqué vouloir suspendre la liberté de circulation des personnes ; ils souhaitent également se retirer de l'aire de compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). De telles conditions nous paraissent tout à fait incompatibles avec un accès plein et direct au marché intérieur, dont les principes fondamentaux sont les quatre libertés – circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux –, mais aussi un ordre juridique intégré où un droit commun s'applique de façon égale sur tout le territoire, sous la supervision de CJUE. »* Cette remarque vaut pour un accès étendu à des pans du marché intérieur.

En tout état de cause, il convient de **ne pas penser l'avenir de l'Union européenne en fonction des termes de la négociation** avec le Royaume-Uni. Vouloir réexaminer dans ce cadre, de manière dissociée, les éléments qui composent l'ensemble européen, qu'il s'agisse des principes, du fonctionnement ou des secteurs est à la fois dangereux pour la solidité de l'édifice et limitant pour notre capacité dans l'Union européenne à conduire, dans notre intérêt, les politiques et réformes à venir.

1. La liberté de circulation des personnes, marqueur d'un projet construit au bénéfice des citoyens

La cristallisation du débat sur la liberté de circulation des personnes, tant au Royaume-Uni depuis la campagne pour les élections générales en 2016 que dans le reste de l'Union européenne, est hautement représentative d'un **choc de conception des tenants et aboutissants d'une communauté européenne**. Or **cette liberté de circuler à travers l'espace européen est le principal acquis populaire de l'Europe**, acquis que la jeunesse européenne, entre autres, s'est totalement approprié.

De fait, le vote des jeunes Britanniques, l'explosion des demandes de passeport européen parmi les Britanniques résidant dans d'autres États, les fortes inquiétudes exprimées au Royaume-Uni à l'égard de la fin de l'accès aux programmes universitaires et de recherche, les interrogations des entrepreneurs, professions indépendantes et milieux d'affaires qui se déplacent et contractent sans barrières, témoignent de cet **attachement à la dimension humaine de l'Union européenne et de la perte que représente la fin de cette liberté**.

a. Une liberté fondamentale et non négociable du projet politique européen

Lors des échanges avec les interlocuteurs rencontrés à Londres, notamment avec des universitaires, l'incompréhension était parfois réelle sur l'importance accordée à la libre circulation des travailleurs, au motif que cette liberté, comme la libre prestation de services par exemple, n'était de toute façon pas pleinement assurée. C'est parfaitement exact mais ce n'est pas le sujet leur répondait-on, ce qu'ils traduisaient comme un souhait d'éluder le débat pour des raisons de politique intérieure notamment.

Or ce sujet n'est pas tabou et le rôle de la France dans la négociation sur la directive relative aux travailleurs détachés en atteste. En revanche, il s'agit bien d'une pierre angulaire du projet européen, comme les autres libertés consacrées par le traité qui en sont les compléments indissociables. **Les principes de libre circulation des travailleurs et de liberté d'établissement sont révélateurs de la nature téléologique du projet européen** : construire un espace européen sans frontières intérieures offrant à tous les Européens, tous les agents économiques, la liberté de choix au regard notamment des possibilités offertes par le marché unique.

Le traité de Maastricht a introduit **l'article 18, devenu l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui a étendu la liberté de circulation et de séjour sur le territoire de l'Union européenne à tout citoyen de l'Union**, sous réserve des limitations et conditions prévues par le traité et par les dispositions prises pour son application. La libre circulation a ainsi été consacrée comme un **droit consubstantiel de la citoyenneté européenne**. À partir de 1998, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a affirmé le **caractère fondamental de ce droit** et a notamment lié le statut de

citoyen avec le principe de non-discrimination et d'égalité dans l'État de résidence.

La libre circulation des travailleurs implique ainsi, notamment, l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. Il est le socle, non seulement d'une liberté, celle de se déplacer, mais aussi d'une égalité au sein des pays d'accueil, avec en arrière-plan la volonté d'une harmonisation des conditions de vie dans l'ensemble de l'espace européen.

Au fil de sa construction, l'Union européenne a œuvré à consolider les droits fondamentaux sur lesquels elle était fondée, des droits nouveaux permettant de s'approcher peu à peu d'un idéal de **non-discrimination** total : conditions de travail égales à celles des ressortissants nationaux, accès à certaines prestations, droit à l'éducation, droit de faire venir sa famille. S'y sont joints des **droits politiques**, tels que le vote pour les élections municipales et européennes dans l'État de résidence et la protection consulaire à l'étranger d'un autre État de l'Union européenne en cas d'absence de représentation diplomatique de son propre pays.

Article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

- a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;
- b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ;
- c) le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ;
- d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue.

Article 45 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.

2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :

a) de répondre à des emplois effectivement offerts,

b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,

c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,

d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.

4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.

Article 49 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre (...).

Les citoyens ayant légalement résidé dans un autre État membre pendant une période ininterrompue de plus de cinq ans, pour autant qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une mesure d'éloignement, peuvent demander un **droit de séjour permanent** dans l'État membre. Soumis à aucune autre condition, ce droit, une fois acquis, ne se perd qu'en cas d'absence d'une durée supérieure à deux ans de l'État membre d'accueil. Les membres de la famille peuvent aussi conserver, sous certaines conditions, leur droit de séjourner dans le pays concerné en cas de décès ou de départ du territoire du citoyen de l'Union. **De nombreux citoyens européens résident ainsi dans un autre État sans n'avoir plus aucune formalité à accomplir.** C'est un apport extraordinaire de l'Union européenne.

Les droits conférés en matière de **protection sociale** sont également caractéristiques de cette réalité d'un **espace européen**. Ils accompagnent la libre circulation en neutralisant les effets liés au changement de pays. Les règlements n° 883/2004 et n° 987/2009 ⁽¹⁾ déterminent les règles de coordination des systèmes de sécurité sociale entre les États membres qui mettent en œuvre le principe de non-discrimination, y compris dans une dimension de lutte contre les abus. Elles incluent les principes de totalisation des périodes et d'exportation des prestations dans toute l'Union européenne. Ces règles sont même applicables avec les États membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) membres de

(1) Respectivement règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, qui remplace le règlement n°1408/71 du Conseil, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et règlement (CE) n°987/2009 du 16 septembre 2009 relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale.

l'Espace économique européen (EEE), soit l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, ainsi que, par une décision de 2012, avec la Suisse.

Tous ces droits ont profondément transformé nos pays et nos territoires. Rappelons, si l'on prend l'exemple des citoyens britanniques vivant en France, qu'ils sont fortement intégrés dans les communautés locales, qu'ils contribuent à notre économie, à la vie de nos collectivités et, par exemple, qu'ils sont un peu plus de 800 à être conseillers municipaux, en majorité dans des petites communes ⁽¹⁾.

L'Union européenne est-elle un espace économique ou une construction d'un projet politique et citoyen ? Telle est la question. Cette difficulté d'un échange où s'opposent une idée et un raisonnement économique n'est pas nouvelle, mais elle ne traduit pas une opposition entre dogmatisme et pragmatisme. Car les droits conférés sont régulés et proportionnés à l'objectif d'un marché économique unique. C'est en revanche la conception même de l'Union européenne dans sa finalité qui est en cause si l'on considère que le principe de la liberté de circulation peut en lui-même constituer un abus.

b. Des droits proportionnés aux avantages de l'accès, total ou partiel, au marché unique

Les écarts de richesse au sein du marché commun ont toujours eu pour corollaire une certaine prudence, avec des restrictions et ajustements pour limiter les abus ou parer les risques de déstabilisation. Car la libre circulation est le corollaire du marché intérieur des biens, des services et des capitaux et doit donc l'accompagner efficacement. **Les limites introduites, dès l'origine ou en réaction à des difficultés d'application, qui sont ci-dessous esquissées, démontrent qu'il n'y a aucune raison, même économique, de revenir sur les principes fondateurs de l'Union européenne. On conçoit mal dans ces conditions d'ouvrir, même partiellement, le marché intérieur, sans accepter la libre circulation des personnes pour les pans concernés.**

La libre circulation des travailleurs, avant une période de cinq ans, est largement encadrée et ce depuis l'origine, c'est-à-dire dès le Traité de Rome. Les termes de l'ancien article 48 du Traité n'ont pas été modifiés et figurent aujourd'hui à l'article 45 du TFUE s'agissant de la libre circulation des travailleurs. Cet encadrement concerne aussi bien les limites d'ordre public, que l'inscription de ce droit dans le contexte de l'accès à l'emploi. Quant à la liberté d'établissement, fondée sur le principe de non-discrimination, des règles fixent les modalités d'exercice d'une activité.

(1) D'après les chiffres transmis par Christopher Chantrey, président de l'association British community committee of France.

La directive n° 2004/38 du 29 avril 2004 ⁽¹⁾ relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres précise les conditions d'exercice de la liberté de circulation des personnes. Indiquons déjà que tout citoyen de l'Union européenne ou membre de sa famille peut être expulsé de l'État membre d'accueil pour des raisons « *d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique* ».

Pour les séjours de moins de trois mois, la seule exigence imposée aux citoyens de l'Union et à leur famille (conjoint, parents et enfants à charge) est de posséder un document d'identité ou un passeport en cours de validité. L'État membre d'accueil peut exiger que les personnes concernées signalent leur présence dans le pays dans un délai « *raisonnable et non discriminatoire* ». En revanche, pour les séjours de plus de trois mois, le droit de séjour est soumis à certaines conditions : les citoyens de l'Union doivent disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie afin de ne pas devenir une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil durant leur séjour. Les États membres peuvent demander aux citoyens de s'inscrire auprès des autorités compétentes. Les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un État membre doivent demander une carte de séjour.

Ajoutons que des périodes de transition ont pu être introduites lors des élargissements de l'Union européenne. Le traité d'adhésion signé le 16 avril 2003 permettait aux « anciens » États membres de l'Union d'instaurer des mesures transitoires pour les ressortissants des nouveaux États membres. Le Royaume-Uni a été le seul pays, avec la Suède et l'Irlande, à ne pas imposer de telles mesures transitoires, ce qui s'est traduit par une immigration massive en provenance des pays de l'Est.

Une autre limite concerne l'accès aux prestations sociales. Les États membres ont la possibilité de refuser l'octroi de prestations sociales à des personnes qui exercent leur droit à la libre circulation dans le seul but d'obtenir de l'aide sociale des États membres, alors même qu'elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour prétendre au bénéfice d'un droit de séjour. Les États membres peuvent aussi rejeter les demandes d'aide sociale qui émanent de citoyens de l'Union originaires d'autres États membres qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour ou qui sont autorisés à séjourner sur leur territoire uniquement à des fins de recherche d'emploi.

Arrêtons-nous enfin sur l'exercice de la libre prestation de services. Sans revenir sur les débats en cours concernant la directive sur les travailleurs détachés ⁽²⁾ dont la modification est à l'ordre du jour, il convient de souligner

(1) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

(2) Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services – COM(2016)128, modifiée.

qu'elle démontre par son existence, même si elle est imparfaite, que la libre prestation de services doit s'accompagner du respect d'un certain nombre de règles, notamment de l'application d'un noyau dur de droits du pays d'accueil, afin de limiter le « dumping fiscal ». La directive doit ainsi permettre de garantir une concurrence loyale et le respect des droits des travailleurs, afin que les entreprises et les travailleurs puissent tirer pleinement parti des possibilités offertes par le marché unique.

c. De la mobilité à l'émergence d'une communauté : l'exemple de l'enseignement supérieur et de la recherche

Au contraire de ce que le débat actuel laisse à penser, la mobilité des travailleurs demeure aujourd'hui relativement faible par rapport à la libre circulation des biens, des services et des capitaux. **Il est un domaine en revanche où la mobilité des hommes a pris une ampleur certaine et a constitué le socle du développement de véritables communautés humaines : celui de l'enseignement supérieur et de la recherche.** La densité des liens créés et la qualité des collaborations permises vont bien au-delà des seules possibilités de circuler et d'accéder à des institutions et programmes d'autres pays.

i. Le dispositif Erasmus +

Aucune visibilité ne peut être donnée sur les conditions de la mobilité universitaire après le Brexit et seule la période transitoire actuelle a entraîné à des prises de positions officielles. La Commission européenne a confirmé que le Brexit n'aura aucun impact pour les étudiants en mobilité Erasmus + pour l'année universitaire 2016-2017 et, plus généralement, jusqu'à ce que la Grande-Bretagne ne soit plus membre de l'Union européenne⁽¹⁾. De même, le Gouvernement britannique a indiqué que le Brexit n'aurait pas de conséquences immédiates dans ce domaine⁽²⁾ et rassuré sur le fait que les étudiants de l'Union européenne paieront le même montant que les étudiants britanniques pour l'année universitaire 2017-2018.

Au-delà, la question sera de savoir s'il est cohérent de mettre au point un accord spécifique sur ces programmes européens alors que dans les autres domaines le Royaume-Uni ne respecterait pas la libre circulation des personnes.

Depuis 1987, année de sa création, près de 4 millions d'étudiants européens sont partis à l'étranger, en échange universitaire ou en stage, grâce à Erasmus, donnant naissance au phénomène des « générations Erasmus », popularisé par le film *L'Auberge espagnole*, de Cédric Klapisch, sorti en 2002. De plus, si l'harmonisation des cursus universitaires n'est pas le fruit d'une initiative communautaire, de même que la mobilité étudiante et professorale n'est pas le propre des établissements d'enseignement supérieur européens, le dispositif

(1) https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/updates/20160628-british-participation-erasmus-plus_en

(2) <http://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/brexit/Pages/test-news.aspx>

Erasmus a accéléré ces évolutions et produit **une dynamique exceptionnelle de travail en commun au sein de l'enseignement supérieur européen.**

Erasmus est devenu bien plus qu'un programme de bourses, dont le niveau de financement est d'ailleurs sans doute insuffisant. Il est porté par **un tissu dynamique, de plus en plus resserré, et accompagné par les aides complémentaires** accordées par les États, les régions et parfois les établissements eux-mêmes. Le programme, devenu Erasmus + et doté pour la période 2014-2020 de 16,4 milliards d'euros de fonds européens, s'articule autour de trois actions clés : le soutien à la politique de mobilité et de coordination des États membres dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la jeunesse ; la coopération pour l'innovation et l'échange de bonnes pratiques ; et enfin la plus connue, la mobilité à des fins d'apprentissage. Concernant ce dernier volet, le plus visible, **son champ ne cesse de s'élargir** et couvre désormais l'apprentissage, la mobilité des professeurs, la recherche, la formation professionnelle, l'enseignement scolaire, l'aide au handicap.

Selon la dernière étude de la Commission européenne, **le Royaume-Uni constituait pour l'année 2013-2014, la quatrième destination des étudiants** dans le cadre du programme Erasmus ⁽¹⁾. La présence d'étudiants européens dans les universités britanniques engendrerait un revenu de 3,7 milliards de livres pour l'économie du pays et assurerait la pérennité de 34 000 emplois ⁽²⁾. **Plus de 15 000 étudiants britanniques sont partis étudier en Europe** dans le cadre du programme Erasmus durant l'année universitaire 2013-2014, soit le cinquième contingent le plus important ⁽³⁾.

Pays de destination	Nombre d'étudiants (Programme Erasmus)
Espagne	39 277
Allemagne	30 964
France	29 621
Royaume-Uni	27 401
Italie	20 204

Pays d'origine des étudiants	Nombre d'étudiants (Programme Erasmus)
Espagne	37 235
France	36 759
Allemagne	36 257
Italie	26 331
Royaume-Uni	15 610

Le Royaume-Uni étant particulièrement impliqué, du fait de la notoriété de ses établissements et du poids de la langue anglaise, la sortie du pays de l'Union européenne n'est pas anodine et, encore une fois, ne doit pas s'analyser au regard de la seule question de l'aide européenne au financement des mobilités, mais bien

(1) http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/images/infograph/2016-erasmus-destination.jpg

(2) <http://www.telegraph.co.uk/education/2016/05/24/what-would-brexit-mean-for-universities-and-eu-students/>

(3) http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/images/infograph/2016-erasmus-radialgraph.jpg

au regard de la dynamique universitaire collective. L'association des universités britanniques a pris position pour le maintien du Royaume-Uni dans ce programme dès les premiers mois ⁽¹⁾.

En outre, **sur le plan de l'attractivité du Royaume-Uni, les étudiants participant au programme Erasmus + ne paient que les droits d'inscription de leur université d'origine et bénéficient d'une bourse d'étude forfaitaire**, calculée en fonction du coût de la vie du pays d'accueil, d'une valeur d'environ 250 euros par mois. Dans un pays où les coûts universitaires sont élevés, c'est loin d'être négligeable. Les étudiants ressortissants de l'Union européenne voulant s'inscrire dans une université britannique **hors cadre Erasmus +** bénéficient, quant à eux, d'**un tarif préférentiel** par rapport aux étudiants internationaux puisqu'ils s'acquittent des mêmes droits que les étudiants anglais (8 000 euros en moyenne contre 15 000 euros pour les étudiants internationaux). Avec le Brexit, tous ces étudiants seront considérés comme des étudiants internationaux et devront acquitter les droits d'inscription correspondants.

ii. Les fonds européens pour la recherche

Horizon 2020 est le programme unique de financement de la recherche et de l'innovation de l'Union européenne pour la période 2014–2020, doté d'un budget de 79 milliards d'euros. Le Royaume-Uni a largement profité des financements proposés par ce programme, avec près de 2,47 milliards d'euros obtenus, soit 15,2 % du total des subventions allouées par le programme Horizon 2020 (à savoir 16,18 milliards d'euros). À titre de comparaison, la France a reçu près de 1,69 milliard d'euros, soit 10,4 % des subventions d'Horizon 2020 ⁽²⁾.

La recherche britannique bénéficie, en plus du programme Horizon 2020, de fonds provenant des fonds structurels et d'investissement européens (FEDER, FSE, Fonds de cohésion, FEADER, FEAMP,...). Pour la période 2014–2020, la Grande-Bretagne s'attendait, avant le référendum, à recevoir 1,78 milliard d'euros (1,6 milliard de livres) pour des projets de recherche et de développement ⁽³⁾.

Au total, **la recherche scientifique britannique bénéficie d'une aide financière importante de la part de l'Union européenne**. Si le Royaume-Uni est un contributeur net à l'Union européenne, ce n'est pas le cas pour le secteur de la recherche, ayant perçu, sur la période 2007-2013, 8,8 milliards d'euros contre une contribution de 5,4 milliards. Cette subvention européenne correspond à 3 % du montant total de la R&D britannique. Les 24 meilleures universités de Grande-Bretagne (regroupées dans le Russel Group) ont affirmé qu'elles reçoivent environ 400 millions de livres par année de la part des fonds de recherche européens soit 11 % de leur budget de recherche ⁽⁴⁾. Il est incontestable que les fonds européens représentent pour les universités non pas un « bonus » mais **une part essentielle des moyens consacrés à la recherche en Grande-Bretagne**.

(1) <http://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/brexit/Pages/brexit-faqs.aspx>

(2) <http://www.horizon2020.gouv.fr/cid91235/donnees-statistiques-horizon-2020.html>

(3) <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmsctech/158/158.pdf>, p.6

(4) *House of Commons Library, Brexit : impact across policy areas, 26 août 2016, p. 143*

À court et moyen terme, la sortie de l'Union européenne pose des difficultés au regard des fonds européens reçus par les universités britanniques. Celles-ci craignent que les financements d'ores et déjà octroyés mais qui sont débloqués sur plusieurs années ne soient pas versés. Le Gouvernement britannique a confirmé que ces fonds (Horizon 2020 et fonds structurels et d'investissement) seront pris en charge par la Grande-Bretagne (« *will be guaranteed by the Treasury* »), y compris pour les projets se prolongeant au-delà de la sortie de l'Union européenne ⁽¹⁾.

Au-delà des seuls aspects financiers, **l'importance des réseaux de connaissances et de compétences qu'apportent des programmes comme Horizon 2020 est reconnue par la communauté des chercheurs et par les petites et moyennes entreprises (PME)**. Par ailleurs, il est important de rappeler que **16 % du personnel des universités britanniques** (soit environ 30 000 chercheurs et lecteurs), sont des **ressortissants d'autres États membres de l'Union**.

La Commission européenne ⁽²⁾ et le Gouvernement britannique ⁽³⁾ ont indiqué que les universités britanniques pourront postuler au programme Horizon 2020 tant que le Royaume-Uni est membre de l'Union européenne. En revanche, lorsque le retrait de la Grande-Bretagne de l'Union européenne sera effectif, les universités ne pourront pas, en principe, postuler pour une demande de fonds émanant de l'Union européenne sauf accord entre ce dernier et la Grande-Bretagne. D'ores et déjà, certains scientifiques britanniques ont le sentiment d'être marginalisés dans les projets scientifiques européens, estimant que leurs collègues européens évitent de les inclure compte tenu des risques liés au Brexit ⁽⁴⁾.

La mobilité des chercheurs étant le ferment de ces programmes et coopérations, **la même question se posera d'une libre circulation proposée et acceptée uniquement sur ce volet au regard de la cohérence globale du partenariat**. Doit-on autoriser la libre circulation à l'égard d'un État tiers seulement dans le cas où il y trouve avantage ? Cet avantage est-il suffisamment partagé pour raisonner ainsi ? **Quelles contreparties financières faut-il dans ce cas prévoir en gardant à l'esprit que le Royaume-Uni est aujourd'hui un bénéficiaire net de la politique de recherche européenne et qu'il serait assez**

(1) <http://www.universitiesuk.ac.uk/policy-and-analysis/brexit/Pages/brexit-faqs.aspx>

(2) <https://www.timeshighereducation.com/blog/european-commissioner-carlos-moedas-reassures-uk-researchers-post-brexit>

(3) <https://www.gov.uk/government/news/statement-on-higher-education-and-research-following-the-eu-referendum> et <https://www.gov.uk/government/news/chancellor-philip-hammond-guarantees-eu-funding-beyond-date-uk-leaves-the-eu>. « As a result, British businesses and universities will have certainty over future funding and should continue to bid for competitive EU funds while the UK remains a member of the EU. That is why I am confirming that structural and investment funds projects signed before the Autumn Statement [23 novembre 2016] and Horizon research funding granted before we leave the EU will be guaranteed by the Treasury after we leave. »

(4) Voir notamment <https://www.theguardian.com/education/2016/jul/12/uk-scientists-dropped-from-eu-projects-because-of-post-brexit-funding-fears>

curieux que l'Union européenne se retrouve à puiser dans ses finances, par ailleurs amputées, au bénéfice d'un État devenu tiers ?

2. Préserver la cohérence et l'originalité de l'édifice juridique européen

L'intégrité de la construction européenne concerne également l'ordre juridique européen, qui organise et met en œuvre un principe de supranationalité. Montesquieu évoquait déjà au XVIII^e siècle le principe de supranationalité dont l'Union européenne peut être considérée aujourd'hui comme l'exemple le plus abouti et c'est même la seule organisation reconnue comme disposant d'un pouvoir supranational officiel. À partir de l'initiative de Robert Schuman de créer la Communauté européenne du charbon et de l'acier, un ordre juridique européen s'est construit autour d'un mode de décision partagée, d'une hiérarchie des normes spécifique et d'un contrôle d'application original.

D'un abord complexe, cet ordre juridique qui s'affirme au fil du temps est indissociable des politiques européennes et consubstantiel au fonctionnement de l'Union européenne. Il procède de et donne corps à la constante recherche d'équilibre et de compromis entre les États membres. Dès lors, la possibilité pour un État tiers d'être associé à l'Union européenne pose trois problématiques juridiques, indépendamment des conséquences en termes de légitimité : la fragilisation des équilibres internes, l'efficacité de la production de la norme et l'effectivité du droit. Ce dernier volet est assuré notamment par la compétence des juges européens et le rejet de cette supranationalité constitue un point central du vote britannique.

a. Un droit issu d'un système complexe, reflet d'une construction originale

Les États membres de l'Union européenne ont accepté de transférer certaines de leurs compétences dans des domaines précis aux institutions de l'Union, lesquelles peuvent prendre des décisions contraignantes au cœur de leurs procédures législatives et exécutives, ou encore budgétaires. Certaines compétences restent à l'inverse exclusivement réservées aux États membres. Ce **principe de subsidiarité** est devenu un enjeu de débats, notamment sous l'impulsion des Britanniques, afin d'inverser la logique d'intégration pour qu'il conduise à faire « redescendre » à l'échelle nationale des compétences exercées, de manière prétendument abusives, au niveau européen.

Cette bataille contre la logique de « l'union sans cesse plus étroite » n'est pas sans importance. La réalité de l'exercice du pouvoir européen est celle d'une **cohabitation des légitimités et compétences**, tant du fait de l'existence de domaines mixtes, que de la pertinence de l'exercice en commun de prérogatives nationales, sous des formes variées : harmonisation, coordination, coopérations renforcées, coopérations structurées, etc... On relèvera à cet égard que les accords de libre-échange conclus par l'Union européenne avec des États tiers comme le sera le Royaume-Uni demain sont des accords mixtes et pas uniquement des

accords commerciaux relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne. De manière plus générale, la bonne dynamique de l'Union européenne requiert de permettre les initiatives communes.

Il conviendra donc de **veiller à ce que les solutions qui seront mises au point avec le Royaume-Uni n'affectent pas le processus de décision** tel qu'il résulte du système de l'Union européenne, notamment en lui concédant une forme de droit de regard.

L'architecture institutionnelle de l'Union européenne

Le traité de Maastricht de 1992 faisait cohabiter les trois piliers suivants : le premier communautaire à tendance fédérale qui comprenait les acquis de la Communauté économique européenne (1957), de l'Acte unique (1986) et de l'Union économique et monétaire (1990), le second qui concernait la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et le troisième focalisé sur la coopération policière et judiciaire en matière pénale – dont le mandat d'arrêt européen est par exemple une avancée importante.

Le premier pilier était relatif aux politiques intégrées de type union douanière ou politique agricole commune et pour lesquelles les États membres ont transféré une partie relativement importante de leurs compétences à l'Union européenne. La PESC consistait quant à elle en une coopération intergouvernementale en matière d'affaires étrangères et de sécurité.

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009, l'architecture institutionnelle de l'Union européenne s'est vue transformée et simplifiée. La structure en piliers a désormais disparu et le caractère supranational ou intergouvernemental des décisions varie en fonction de la compétence dont elles relèvent : compétences exclusives (art. 3 du TFUE), compétences partagées (art. 4 du TFUE) et compétences de coordination (art. 6 du TFUE).

Pour les premières, seule l'Union est en mesure de légiférer et d'adopter des actes juridiquement contraignants à moins qu'elle n'habilite les États membres à le faire par eux-mêmes. Les domaines concernés sont les règles de concurrence au sein de l'Union ou encore l'union douanière pour n'en citer que deux.

Les compétences partagées signifient que l'Union et les États membres sont en mesure de légiférer et d'adopter des actes juridiquement contraignants dans ces domaines, les États membres exerçant leurs compétences dans la mesure où l'Union n'a pas exercé la sienne. On peut citer comme exemples la politique agricole, les transports ou le marché commun.

Enfin le dernier axe de compétences (art. 6 du TFUE) a trait aux affaires culturelles ou encore à la politique industrielle et touristique. En l'occurrence, l'Union dispose d'une compétence afin d'appuyer, de coordonner ou de compléter l'action des États membres.

La complexité du système décisionnaire européen est en effet d'abord le produit d'une addition de points d'équilibre.

Le premier de ces points est naturellement **entre le niveau européen et l'échelon national** (et infranational). Il intervient aussi bien dans la détermination de la répartition des compétences (niveau de souveraineté), que dans le rôle des États au travers des institutions européennes dans lesquelles ils sont représentés (Conseil et Conseil européen) ou encore le mode de décision selon que l'intérêt général européen (vote à la majorité) ou national (unanimité) doit primer.

Un deuxième point d'équilibre concerne **le contrôle démocratique**, avec le partage de légitimité entre les représentants des gouvernements, issus de processus démocratiques, les parlements nationaux qui les contrôlent, le Parlement européen issu d'une élection directe et la Commission en ce qu'elle est responsable devant ce dernier. Par exemple, la procédure de codécision est devenue depuis le traité de Lisbonne la « procédure législative ordinaire » (art. 294 du TFUE). Cette procédure garantit un principe de parité entre le Parlement et le Conseil afin que tout acte législatif ne puisse être adopté sans le consentement mutuel de ces deux institutions. De fait, la grande majorité des normes européennes sont adoptées via cette procédure. On retrouve parmi les domaines d'action principaux la gouvernance économique, les transports, l'énergie ou encore la protection des consommateurs.

Un troisième point d'équilibre concerne **le rapport de force entre les États membres**, au moyen notamment de la cohabitation de procédures de consensus, de majorité simple et de majorité qualifiée incluant la prise en compte du facteur démographique ou encore les clés de répartition liées au produit national brut.

Il convient de souligner que **la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne affectera déjà les équilibres actuels entre États membres**⁽¹⁾, compte tenu :

– de l'importance du Royaume-Uni (poids économique, population...) : le poids des autres « grands États » de l'Union (et donc de la France) augmentera sous l'effet mécanique du critère démographique, d'une part, du fait de la polarisation du jeu des alliances par suite de la réduction des possibilités d'option, d'autre part ;

– de ses positions historiques (libre-échange, approfondissement, maîtrise du budget...). Ainsi, des pays comme l'Irlande, la Suède, les Pays-Bas, le Danemark, qui votent régulièrement dans le même sens que le Royaume-Uni, pourraient être relativement affaiblis. La vision développée par l'Europe en matière de politique économique et de libre-échange, qui constitue un des moteurs

(1) Les analyses suivantes sont développées notamment dans le rapport « L'Union vacille – les choix de l'Europe et de la Finlande après le Brexit » d' EVA, think tank du patronat finlandais EK, sous dir. Vesa Vihriälä, économiste et directeur du Centre de recherches ETLA, et de Taneli Lahti, directeur Europe du patronat finlandais EK, novembre 2016

de la proximité entre les États du Nord, au premier rang desquels le Royaume-Uni et l'Allemagne, pourrait être plus nuancée à l'avenir, voire poser quelques difficultés à l'Allemagne et favoriser un couple franco-allemand plus équilibré.

Un quatrième point d'équilibre concerne **la conciliation entre respect de l'ensemble des équilibres et efficacité**. Du point de vue de la Commission, l'exercice des compétences d'exécution qui lui sont conférées est encadré par ce que l'on appelle la comitologie, autrement dit une procédure de prise de décisions normatives européennes. Ainsi, la Commission exerce ses pouvoirs d'exécution assistée de comités de représentants des États membres. Ces mêmes comités sont présidés par un membre de la Commission et sont chargés de donner leur avis sur les actes d'exécution proposés par la Commission (art. 291 du TFUE). Les textes – règlements d'application – adoptés *in fine* par la Commission sont de même niveau que ceux adoptés par la procédure législative ordinaire ⁽¹⁾.

Un dernier point d'équilibre concerne la possibilité pour **un groupe d'États de conduire une politique ou une action commune dans le cadre de l'Union européenne**, sans toutefois nuire aux intérêts des États non participants, avec des procédures de consentement, de mise en œuvre, de contrôle et d'association. C'est le cas des coopérations renforcées et structurées, de l'espace Schengen et de l'Union économique et monétaire. C'est aussi le cas des dérogations aménagées au profit d'un ou plusieurs États membres.

Tant que le Royaume-Uni était membre de l'Union européenne, son opposition quasi-systématique à l'approfondissement de l'Union a conduit à concéder, parfois très avantageusement, des mécanismes permettant de lever les blocages ainsi générés. Exemptions, dérogations, dans les traités comme les règlements ou le budget, droits de regard, prise en compte des effets induits..., des solutions ont toujours été trouvées, à l'issue le cas échéant de très longues négociations pour des concessions importantes.

L'exemple le plus récent relatif aux effets induits concerne la création d'un mécanisme de supervision unique des banques (MSU) ⁽²⁾. Les États non

(1) *Le traité de Lisbonne a remanié en profondeur cette procédure. Désormais, on distingue les actes délégués des actes d'exécution. Les premiers découlent d'une autorisation explicite dans les textes législatifs adoptés par le Parlement et le Conseil tandis que les seconds sont déclenchés en conformité avec le principe de subsidiarité, si l'application uniforme d'un texte législatif ne peut être laissée à l'appréciation seule de chaque État membre.*

(2) *Pour mémoire, le Protocole n°15 prévoit que le Royaume-Uni n'est pas tenu d'adopter l'euro et qu'il conserve ses pouvoirs dans le domaine de la politique monétaire, conformément à son droit national. Le Pacte de stabilité et de croissance (article 126 du TFUE) ne s'applique que partiellement puisqu'aucune mise en demeure (article 126-9) ou sanction (article 126-11) ne peut lui être imposée en cas de déficit excessif. La Banque d'Angleterre ne participe pas pleinement au Système européen des Banques centrales (article 127 du TFUE, paragraphes 1 à 5) et à la politique monétaire de l'Union européenne (article 130 à 133 du TFUE). Elle n'est pas membre du Conseil des gouverneurs de la BCE (article 283 du TFUE) et n'est pas liée par l'objectif de maintien de la stabilité des prix (article 282-2 du TFUE). La Banque centrale ne peut émettre d'avis sur la réglementation britannique entrant dans son champ de compétence (article 282-5 du TFUE). Le Royaume-Uni participe néanmoins au Conseil qui confie à la BCE des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit et autres établissements financiers, à l'exception des entreprises d'assurance (article 127-6). Le Royaume-Uni n'est pas concerné par la question de la coordination et de la représentation des positions européennes au sein des institutions et conférences financières internationales (article 138 du TFUE) ou de la fixation d'un taux de change entre l'euro et des pays tiers (article 219 du TFUE).*

membres de la zone euro intéressés par le MSU escomptaient des garanties quant à une relative égalité de traitement, tandis que ceux qui souhaitaient rester à l'écart, c'est-à-dire essentiellement le Royaume-Uni, souhaitaient éviter d'être affectés par les décisions prises dans le cadre du MSU. Des solutions techniques ont été trouvées pour que l'articulation fonctionne entre l'Autorité bancaire européenne, en charge de la régulation du secteur bancaire et qui concerne l'ensemble de l'Union européenne, et la BCE. L'Autorité bancaire européenne continue d'être chargée de rédiger des corpus de règles européennes pour les banques mais un système de double majorité permet d'éviter que les participants au MSU n'imposent des décisions aux autres pays. Pour qu'une décision contraignante soit adoptée au sein de l'ABE, une majorité doit ainsi se dégager au sein de chacun des deux groupes : participants au MSU et non participants. Au cas où un pays s'opposerait à une décision de l'ABE, un comité composé de deux représentants de chaque groupe et du président de l'ABE serait chargé de trancher.

De tels compromis pour faire avancer la construction européenne sont-ils acceptables dans une relation avec un pays tiers ? Bien sûr que non. Il s'agit d'une question de principe et d'efficacité. C'est la raison pour laquelle l'accord du Conseil européen de février 2016 est caduc, de même que les demandes de participation aux politiques européennes seront examinées sans tenir compte des avantages dont bénéficiait antérieurement le Royaume-Uni lorsqu'il était membre. Puisque l'image est celle du divorce, disons qu'on ne fait pas les mêmes concessions dans la conduite de ses projets de famille pour un ex-époux que pour un conjoint.

Or c'est un point essentiel car dans l'Union Européenne, les normes ont la primauté sur le droit national des États membres, doivent être transposées en droit interne (directives) ou s'appliquent directement dans l'ensemble des États membres (règlements). Cette primauté du droit de l'Union et son contrôle par les juges nationaux se sont imposés à partir des années 1970, y compris au Royaume-Uni ⁽¹⁾. La spécificité du droit de l'Union européenne a été progressivement reconnue : dans les rapports entre droit national et droit de l'Union, il y a une dimension d'intégration qui n'existe pas de la même manière à l'égard du droit international, y compris celui de la Convention européenne des droits de l'homme.

Comment imaginer que ce droit primant sur le droit national et qui est produit dans le respect de multiples équilibres internes, puisse résulter d'une transaction avec un État tiers ?

(1) *En France, arrêts de la Cour de cassation Société des cafés Jacques Vabre en 1975 et du Conseil d'État Alitalia et Nicolo en 1989, arrêt Madame Perreux de 2009 qui énonce que le juge national est le juge de droit commun de l'application des directives de l'Union européenne, mettant expressément fin à la jurisprudence Cohn-Bendit de 1978.*

b. Un droit soumis à des processus de contrôle, de régulation et de supervision

Cette primauté du droit européen s'accompagne de moyens de faire respecter son application. **L'effectivité de l'ordre juridique européen est assurée non seulement par la transposition et l'application directe, mais également par des procédures institutionnelles et juridictionnelles de contrôle**, assurées d'abord par l'exécutif européen, ensuite par une Cour, seul juge de dernier ressort en matière de droit de l'Union européenne, outre les juges nationaux.

i. Les institutions européennes garantes de l'ordre juridique européen

La Commission européenne est la gardienne des traités et de l'acquis communautaire. Les traités confèrent à la Commission **des pouvoirs d'exécution étendus** pour assurer la réalisation des objectifs qu'ils fixent : le bon fonctionnement du marché unique et de l'Union économique et monétaire, le contrôle des règles de concurrence, la gestion du budget de l'Union et, surtout, l'exécution de tous les actes arrêtés par les organes de prise de décisions ⁽¹⁾. Une de ses missions essentielles est de veiller au respect par les États membres de leurs obligations et à la correcte application des dispositions des traités et du droit dérivé – directives, règlements, décisions (article 258 du TFUE).

À ces fins, elle dispose **d'un pouvoir d'enquête** qu'elle exerce de sa propre initiative, à la demande d'un gouvernement ou à la suite de la plainte d'un particulier. Si, après son enquête, la Commission estime qu'il y a infraction aux dispositions de l'Union européenne, elle invite l'État incriminé à lui présenter ses observations dans un délai déterminé. Si l'État en cause ne se met pas en règle ou si les explications qu'il fournit ne convainquent pas la Commission, celle-ci émet un avis motivé auquel l'État membre est tenu de se conformer dans le délai prescrit.

La Commission contrôle l'octroi des aides (articles 107 à 109 du TFUE), eu égard au principe de concurrence libre et non faussée, pour enjoindre les États à mettre fin aux aides incompatibles, essentiellement indirectes de nos jours, ou encadrer leur octroi, notamment en cas d'aide d'urgence ⁽²⁾. La Commission a activement suivi les procédures stipulées par l'article 260 du TFUE lui permettant de demander à la CJUE d'imposer des montants forfaitaires et pénalités aux États membres ayant échoué à recouvrer les aides d'État incompatibles ⁽³⁾.

(1) *Sous le contrôle et la responsabilité de la Commission, ajoutons que des agences d'exécution peuvent être chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes de l'UE (Règlement 58/2003 et règlement 1653/2004.*

(2) *L'exemple typique est celui des cessions de filiales du Crédit Lyonnais à la suite de son sauvetage par l'État français.*

(3) *Un exemple à suivre concernera l'amende record de 13 milliards d'euros infligée à Apple au titre des aides d'État abusives obtenues de la part de l'Irlande, qui a fait appel de cette décision.*

L'existence d'une Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) disposant de l'autorité de jugement est un des éléments fédéraux les plus marquants de la construction européenne car ses décisions s'imposent aux États membres et que la responsabilité des États peut être directement engagée. C'est d'ailleurs la jurisprudence de cette Cour qui affirmera la première l'applicabilité directe du droit communautaire (arrêts de la Cour de justice « Van Gend en Loos », 1963 ⁽¹⁾, et « Van Duyn », 1974) et la primauté de ce droit, y compris du droit dérivé, sur les droits nationaux (arrêts « Costa contre ENEL », 1964 et « Simmenthal », 1978). La Cour peut être saisie par la Commission, par un État, par un juge national, aux fins d'application et d'interprétation du droit.

L'article 226 du TFUE autorise la Commission à décider à tout moment d'engager une procédure devant la CJUE contre un État membre qui manquerait à ses obligations, ou contre un État, une collectivité locale ou une entreprise publique qui manquerait au respect des règles communautaires ⁽²⁾. Les États membres ont également la possibilité de saisir la Cour, cette procédure demeurant moins usitée pour des raisons évidentes. S'ajoute enfin le contrôle de conventionalité du juge national saisi par les citoyens, le cas échéant au moyen d'une question préjudicielle adressée à la CJUE, effectué donc en application de la jurisprudence européenne. Au cours de l'année 2015, la Cour a été saisie de 713 affaires nouvelles – un record ⁽³⁾ –, soit une augmentation de 15 % par rapport à 2014 (622), et en a par ailleurs clôturé 616 (en baisse par rapport à 2014). 80 % des affaires n'aboutissent pas sur la saisine de la Cour car le simple fait que la Commission établisse un avis public signifiant le manquement suffit à emporter rectification.

Les fonctions de régulation et de surveillance exercées à un niveau « supranational » ou exécutées sous le contrôle de la Commission européenne ne concernent pas seulement les États et leurs collectivités, mais aussi l'ensemble des personnes physiques et morales. La Commission a beaucoup contrôlé le respect du droit de la concurrence, qui relève historiquement de sa compétence exclusive. Elle peut mener des investigations et le cas échéant recourir à des sanctions. Un recours peut être porté devant le tribunal de l'Union européenne ou la CJUE. La législation européenne interdit ainsi aux entreprises (présentes dans l'EEE) de s'entendre sur les prix ou de se répartir les marchés, d'abuser d'une position dominante et de fusionner si cela permet de contrôler un marché. Quelques exemples récents illustrent les prérogatives de la Commission : amende de 430 millions d'euros pour entrave à la concurrence sur les prix en 2014 à l'encontre du laboratoire pharmaceutique français Servier et d'autres fabricants

(1) « Les traités ont institué un nouvel ordre juridique dont les sujets sont non seulement les États, mais également leurs ressortissants », principe absolument novateur.

(2) Il existe a contrario des requêtes en annulation qui visent à garantir le respect de la procédure notamment par la Commission européenne.

(3) http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/201604/rapport_annuel_2015_activite_judiciaire_fr.pdf

de médicaments génériques, procédures d'infraction ouvertes contre Google en 2016 ⁽¹⁾.

ii. L'enjeu de l'espace juridique unique dans les négociations

Cette supranationalité, toujours sous le contrôle de la CJUE, est le corollaire de l'intégration des compétences : **à réglementation intégrée, surveillance intégrée**. Ce sont ainsi dans les secteurs de compétences exclusives de la Commission européenne et les volets les plus intégrés des politiques communes que ses pouvoirs de contrôle sont les plus développés.

Or ces transferts de compétence au niveau européen (à une juridiction, la Commission, la banque centrale ou les agences) sont aussi un facteur d'approfondissement de l'Union européenne par l'uniformisation des conditions de mise en œuvre des règles et des pratiques : **à exercice unique du contrôle, espace unique**.

On entrevoit les problèmes que poserait la reconnaissance d'équivalences à un pays tiers, sans possibilité, non seulement de contrôler la transposition effective des normes et leur mise en œuvre, mais encore d'assurer partout des modalités de mise en œuvre uniformes, selon l'interprétation d'une autorité unique de l'Union européenne, agissant sous le contrôle d'une juridiction unique de l'Union européenne.

Ainsi, « pour chaque secteur, et de manière générale, il faut assurer des conditions d'échange dont l'équité peut être vérifiée dans la durée, de manière dynamique. Il faut en effet s'attendre, une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européenne, s'il n'est pas dans le marché intérieur, à l'apparition progressive de divergences réglementaires. Chacune peut former une distorsion de concurrence potentielle. Dès lors que nous devons permettre des échanges avec le marché intérieur, il faudra vérifier qu'il n'y a pas de distorsions. Cela vaut pour les normes de produits, mais aussi pour les normes sur les processus de production que nous nous imposons en Europe, par exemple sur le plan environnemental. Il existe également des réglementations fiscales, en matière d'aides d'État, de propriété intellectuelle, de protection des données, des règles d'origine (permettant de s'assurer que des composants provenant de pays tiers n'entrent pas en Europe par le Royaume-Uni de manière détournée).

« Cela signifie que nous devons vérifier cette équité pour tous les biens ou tous les services qui viendraient du Royaume-Uni vers l'Europe, avec un dispositif

(1) La première procédure concerne le comportement de Google relatif au système d'exploitation et aux applications Android, pour laquelle elle a conclu en avril 2016 à l'abus de position dominante au moyen de restrictions aux fabricants d'appareils Android et aux opérateurs de réseaux mobiles. La seconde procédure concerne des pratiques supposées anti-concurrentielles et qui porte sur d'autres aspects du comportement de Google dans l'EEE, tels que le traitement favorable qu'elle réserve à ses autres services de recherche spécialisée dans ses propres résultats de recherche générale et les préoccupations de la Commission concernant la copie de contenus web concurrents (connue sous le nom de « scraping » ou « moissonnage »), l'exclusivité en matière publicitaire et des restrictions injustifiées imposées aux annonceurs.

institutionnel suffisamment robuste pour réagir à tout défaut d'application. Afin de prévenir de tels cas, l'Union européenne à vingt-sept devra se doter des instruments lui permettant de reconstituer des échanges équitables⁽¹⁾. »

L'ensemble de l'ordre juridique européen est fondé sur l'unicité du droit et son application effective dans l'espace européen, il en va de sa viabilité. Concernant le marché des biens, le refus de se soumettre aux vérifications en matière de normes relatives à la protection des consommateurs ou en matière d'environnement constituerait un problème majeur. Concernant le marché des services, l'on songe notamment à la réglementation en matière de services financiers, de fonds propres des établissements de crédit, de prévention et résolution des crises bancaires.

Comment concilier l'accès au marché avec le non-respect potentiel de ses normes ? La directrice générale du Trésor, évoquant le marché unique, insistait : *« Pour nous, la priorité est d'éviter qu'un acteur économique non membre de l'Union – et beaucoup plus puissant que la Suisse, en l'occurrence – puisse accéder facilement à nos marchés sans que ses entreprises, financières ou non, soient soumises aux mêmes règles que les entreprises européennes. Pour se prémunir contre l'émergence d'un tel centre offshore – qui, de surcroît, poserait un réel problème de souveraineté –, il est indispensable de préserver nos acquis juridiques⁽²⁾. »*

La question des services financiers est sensible, en raison du poids de la City, de la place des institutions financières britanniques dans le financement de l'économie des Vingt-Sept et de l'avantage que confèrerait au Royaume-Uni, en ces matières, un accès au marché intérieur sans être tenu à l'ensemble des contreparties qui s'imposent dans l'Union Européenne. Or **ces contreparties ne concernent pas uniquement le processus décisionnel en souveraineté partagée, mais aussi toutes les régulations européennes, d'une part, et toutes les garanties de leur application effective, qui relèvent essentiellement de la Cour de justice et de la supervision bancaire, d'autre part.**

Pourrait-on concevoir que les institutions financières britanniques continuent de disposer d'un « passeport européen » et conservent leur place dominante sur le continent sans se plier à l'ensemble de ces contreparties ? Compte tenu du poids de la place financière de la City, il ne fait guère de doute que le rapport de forces serait trop déséquilibré pour que l'effort de régulation au sein de l'Union européenne résiste à d'éventuels coups de boutoir.

La question se pose aussi des politiques communes. On notera avec intérêt les clauses du projet d'accord de coopération opérationnelle entre Europol

(1) Philippe Légère Costa, secrétaire général des Affaires européennes, lors de son audition devant la mission en date du 21 septembre 2016.

(2) Audition de Mme Odile Renaud-Basso dans le cadre d'une table-ronde organisée par la mission le 3 novembre 2016 sur l'impact du « Brexit » sur les activités bancaires et financières, les monnaies et les investissements.

et le Danemark, rendu nécessaire par le régime spécifique du Danemark qui l'empêche d'être soumis au nouveau règlement d'Europol qui entrera en vigueur le 1^{er} mai 2017. Le projet comporte des dispositions contraignantes, notamment la compétence de la CJUE et du contrôleur européen de la protection de données pour son application.

3. Éviter l'écueil d'une négociation segmentée et clivante et préserver les perspectives d'avenir de l'Union européenne

Comme rappelé en introduction de ce rapport, le vote en faveur du maintien l'aurait-il emporté, que la nécessité de refonder l'Union européenne n'en eut pas été moins grande. Avec les négociations de la sortie du Royaume-Uni, une vigilance supplémentaire s'impose. **La conduite des négociations comporte trois risques majeurs.**

Le premier est que les négociations accaparent l'Union européenne, mobilisent toute son énergie et que l'Union européenne réponde encore moins aux demandes des citoyens. Ce **risque de dispersion** doit être combattu et prévenu. Néanmoins, il apparaît essentiel de limiter les dommages collatéraux en restant sur des schémas simples et en évitant les discussions interminables sur des détails aux seules fins de permettre au Royaume-Uni d'obtenir un accord le moins pénalisant possible.

Le deuxième risque est **le risque de divisions voire de désintégration**, c'est-à-dire que les négociations fassent émerger ou accusent des divisions entre États membres qui mettent en péril la capacité à travailler ensemble, pour la conduite des politiques actuelles comme pour la capacité d'initiative. Non seulement l'Union européenne serait paralysée, mais elle n'apparaîtrait même plus comme une partie de la solution aux problèmes. Il serait déraisonnable de balayer d'un revers de la main, comme le font les *Brexiters* londoniens pour accompagner leurs demandes d'un statut privilégié, l'hypothèse que le Royaume-Uni devienne l'avant-garde d'une Europe ultralibérale et génératrice d'une guerre civile économique et fiscale, emportant dans son sillage le délitement de l'Union européenne.

Le troisième risque est que l'accord ou les accords conclus avec le Royaume-Uni contraignent les évolutions futures de l'Union européenne, le cas échéant, dans un sens contraire aux intérêts de la France. C'est **le risque de glaciation**. Dans quelle mesure la politique européenne de la France a-t-elle à perdre et à gagner, compte tenu des conceptions différentes qui peuvent exister et aussi des évolutions politiques et économiques en Europe ? Si nos partenaires ne souhaitent pas travailler aujourd'hui à l'approfondissement de l'Union européenne, notamment l'Union économique et monétaire, comment néanmoins préserver cet horizon ? L'Union européenne pourra-t-elle être le vecteur de la défense de nos intérêts stratégiques ? Sera-t-elle le cadre dans lequel la France définira son avenir ? Autant de questions que les gouvernants français devront conserver à

l'esprit dans les mois qui viennent pour que ces négociations ne signent pas un échec programmé du projet européen tel que nous pourrions le concevoir.

Pour détourner une citation de Theresa May dans son discours du 17 janvier 2017 : l'absence d'accord pour la Grande-Bretagne serait toujours mieux qu'un mauvais accord pour l'Union européenne.

a. L'intégrité de la construction européenne, une vision politique du projet européen et un rempart contre les divisions

Le principe d'une Union inclut l'acceptation de contreparties au gain que procure l'appartenance à la communauté. Le transfert de souveraineté implique un **renoncement à la prévalence systématique de l'intérêt national**. L'Union européenne est un ensemble de politiques dont **les bénéfiques sont collectifs mais la répartition des coûts inégale**. Les droits et avantages conférés par la profondeur du marché intérieur, les libertés économiques et les programmes existants coexistent avec des obligations de participation. À cet égard, peut-être la sortie du Royaume-Uni constituera-t-elle enfin le moyen de sortir de la logique comptable des retours budgétaires.

Notamment, outre les libertés consacrées par le traité qui ont ouvert des droits aux citoyens européens, un des piliers originels de l'Union européenne est **la solidarité des territoires**. Le traité de Rome (1957) mentionne dans son préambule, parmi les objectifs que s'engagent à atteindre les États membres de la future Communauté européenne, celui « *de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés* ».

Alors qu'il n'existait que deux Fonds structurels (FSE et FEOGA section orientation), le choc pétrolier et les premiers élargissements ont jeté les bases d'une véritable politique de solidarité régionale. En 1975, juste après l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, le Fonds européen de développement régional (FEDER) est créé. Surtout, l'Acte unique européen fera de la cohésion économique et sociale une nouvelle compétence de la Communauté et en fixe les objectifs et les moyens, au travers notamment de l'utilisation systématique des Fonds structurels. Le traité de Maastricht (1992) et le traité instituant la Communauté européenne tel que modifié (TCE) mettront en place le Fonds de cohésion, ainsi que le Comité des régions.

Approfondie au fur et à mesure des élargissements et des chocs économiques, **cette politique de cohésion et de solidarité est un marqueur de l'Union européenne, une composante de la volonté commune de créer un espace européen économiquement et socialement avancé. Participer aujourd'hui à des politiques communautaires sans contribuer à cette composante est difficilement concevable** et susciterait une remise en cause de la participation à ces mécanismes par des États contributeurs. On voit déjà à quel point le développement des mécanismes de solidarité se heurte à des réticences

voire des oppositions franches. L'actualité n'est pas avare d'illustrations : crises de la dette, accueil des migrants, opérations extérieures..., pour qu'il ne soit besoin de battre en brèche le principe même d'une solidarité européenne en ouvrant la voie à une logique de buffet (*pick and choose*), c'est-à-dire une Europe à la carte qui se réduirait *in fine* au plus petit dénominateur commun.

Cette dimension intégrée de la construction européenne, organisation solidaire faite d'interdépendances, des politiques, des droits et des obligations, est évidemment une conception politique du projet européen. Elle n'est pas nécessairement celle que privilégient d'autres États, dont on sait pour certains qu'ils voyaient d'un bon œil la présence du Royaume-Uni dans l'Union européenne pour cette même raison. Il n'en demeure pas moins qu'en l'occurrence c'est cette vision qui nous prémunira du risque principal de la division entre Européens. Il est fort probable que le Royaume-Uni tentera de négocier au maximum secteur par secteur, pour obtenir le maximum d'accès au marché et aux politiques qui l'intéressent.

Les vingt-sept États-membres ont très tôt fixé comme limite aux négociations le fait de ne pas aboutir à une situation plus avantageuse pour le Royaume-Uni qu'aujourd'hui. Il convient de compléter ce principe de bon sens :

– par correction vis-à-vis de nos autres partenaires, il convient de **veiller à ce que le Royaume-Uni ne bénéficie pas d'un régime plus avantageux qu'un pays tiers dans une situation comparable ;**

– il convient aussi **d'éviter que le régime mis au point, certes moins avantageux, n'en produise pas moins une situation globalement défavorable à l'Union européenne.** Comme l'énonçait très justement le Secrétaire général des Affaires européennes Philippe Léglise-Costa : « *[l'] équilibre des droits et des obligations vaut à la fois pour chaque secteur et pour la relation d'ensemble. Il ne peut y avoir une segmentation qui amènerait le Royaume-Uni et l'Europe à négocier une série d'accords sectoriels, chacun ayant une logique mais dont l'ensemble serait déséquilibré, par exemple s'il privilégiait des secteurs où le Royaume-Uni considère avoir un avantage comparatif⁽¹⁾ ».*

Effectivement n'accorder « que » un régime très favorable aux services financiers et une participation à l'union douanière pour quelques secteurs, y compris d'ailleurs avec une liberté de circulation des personnes concernées par ces champs, ne saurait produire un accord équilibré.

Cette question appelle d'autant plus de vigilance que l'intégration se traduit certes par une diminution des coûts de transaction, mais s'accompagne de coûts, de souveraineté mais aussi de réglementation, d'administration... On peut faire l'analogie avec un marché bancaire et financier composé d'une Union économique et monétaire fortement régulée et d'États qui conservent l'arme de leur monnaie tout en bénéficiant des transactions effectuées dans la monnaie

(1) Audition de M. Philippe Léglise-Costa par la mission au cours de sa réunion du 21 septembre 2016.

commune... En d'autres termes, faire partager le gain sans partage des coûts revient à accorder à un État tiers les faveurs d'un **régime de passager clandestin**.

Concernant plus spécifiquement l'accès au marché unique, **le principe d'intégrité s'entend à la fois de l'intégrité pour chaque secteur et de l'intégrité de l'ensemble**. C'est ce que le Gouverneur de la Banque de France, M. François Villeroy de Galhau, soulignait lors de son audition en évoquant le marché financier : *« Deux intégrités sont absolument essentielles dans la négociation. Tout d'abord, l'intégrité du marché unique financier lui-même. [...] La deuxième intégrité, c'est celle du marché unique entre les différents secteurs. Nous parlons aujourd'hui des services financiers, mais il y a aussi l'agriculture, l'industrie et les services. Cette deuxième intégrité est extrêmement importante. Il ne faudra pas accorder de concessions secteur par secteur ; il est probable que les négociateurs britanniques soient tentés de saucissonner le sujet, mais il sera au contraire très important de maintenir cette deuxième intégrité et l'équilibre d'ensemble du marché unique. »*

L'intégrité de chaque secteur a pour objet de **garantir la préservation de l'acquis et de parer aux effets en chaîne susceptibles de survenir du fait d'appétits de déconstruction aiguisés**. Si l'on reprend l'exemple du secteur financier, il s'agit notamment de ne pas reculer sur les avancées considérables en matière de régulation et de supervision qui ont été obtenues depuis 2008. L'intégrité de l'ensemble, au-delà des considérations de principe précédemment rappelées, constitue **un rempart contre une politique britannique de divisions et de recherche de compromis en jouant les secteurs les uns contre les autres et les États contre les autres** dans le but d'obtenir le maximum de brèches.

Le risque existe d'assister à un retournement du rapport de force. Le Royaume-Uni est l'État qui quitte l'Union européenne, celui qui subit l'essentiel des conséquences de ce départ et qui est en position de demande pour bénéficier d'un certain nombre d'avantages que procurait son appartenance à l'Union européenne. Cela ne signifie pas que l'impact sur les autres États soit négligeable ou qu'il sera identique quelle que soit la solution négociée. Néanmoins, **le rapport de force est à l'avantage de l'Union européenne**, surtout avec vingt-sept États membres qui récusent de manière unanime la possibilité pour un pays tiers de bénéficier du marché unique et de l'union douanière, dans un certain nombre de programmes et de politiques, sans se soumettre aux règles fondamentales et au processus de contrôle, c'est-à-dire qui refusent ce que le Royaume-Uni espère.

Cette unité est bien plus sujette aux fissures qu'au renforcement et ouvrir des négociations sectorielles revient à permettre aux désaccords de s'infiltrer. Il est probable que le Royaume-Uni segmentera habilement les discussions dans le but d'aviver les différences d'intérêts entre les États. La qualité des négociateurs britanniques n'est plus à démontrer et s'il est déjà complexe de concilier les intérêts d'entités infranationales et de groupes d'acteurs, la complexité est démultipliée à vingt-sept États.

Or, en annonçant qu'elle ne cherchera pas à obtenir le maintien au sein du marché intérieur, Theresa May déplace le problème. Elle tente de sortir de la logique d'intégrité du marché unique sur laquelle les Européens ont su rester fermes au regard de l'indissociabilité des quatre libertés fondamentales, pour **obtenir en qualité d'État tiers des modalités d'accès au marché intérieur et à l'union douanière qu'on lui refusait en y appartenant.**

Lorsque s'engageront des négociations sectorielles, **secteur par secteur, de nombreuses coopérations avec les Britanniques pourront apparaître comme gagnant à être prolongées.** En recherchant ainsi de l'extérieur des accords sur mesure sur chacun des sujets – commerce, sécurité et défense, immigration – avec pour chacun une sélection opérée en fonction des intérêts britanniques, la Première ministre ouvre la voie à **des négociations sectorielles et des compromis fondés sur un marchandage tout à fait périlleux pour l'unité des Vingt-Sept.**

Cela aurait en outre **potentiellement un effet dévastateur au sein des États** et il est donc autant de l'intérêt européen que national de s'attacher à conserver une approche globale. Comme l'a exprimé Hubert Carré, directeur général du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, lors de son audition : « *Nous ne voudrions pas d'un Brexit à la découpe dans lequel la pêche française serait la variable d'ajustement d'accords dans d'autres secteurs.* » Cette prudence doit être généralisée.

b. Un risque de dispersion et de dilution quand l'Europe doit avancer

Le risque d'enlisement ne saurait être totalement évité compte tenu de la masse des sujets et politiques impactés, directement ou indirectement, par le Brexit. La machinerie juridique européenne est si complexe, qu'une sortie du Royaume-Uni même sèche (*hard Brexit*) requerra une énergie et des ressources humaines considérables. Pour mémoire, plusieurs blocs devront être traités : les questions institutionnelles et administratives, les décisions de conséquence, les législations et réglementations et les politiques communes qui pourraient faire l'objet de mesures transitoires, les conséquences sur les accords commerciaux conclus, sans oublier toute la myriade des sujets sectoriels qui constituent aujourd'hui des compétences partagées ou mixtes, de l'agriculture et la pêche à la coopération judiciaire en matière pénale en passant par l'espace et l'énergie.

Dans ce contexte, il convient d'**accentuer le virage pris par les enceintes européennes pour concentrer l'action sur des priorités resserrées et concrètes** sur lesquelles il est possible d'avancer à court et moyen terme. Cette approche, cohérente avec la méthode de travail instituée par le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker depuis sa prise de fonction et en phase avec son discours devant le Parlement européen le 14 septembre, est précisément celle du consensus trouvé par les chefs d'État et de gouvernement au **Sommet de Bratislava du 16 septembre 2016.**

Ce sommet informel, premier sommet à vingt-sept, au-delà de la capacité à démontrer leur unité, a abouti à un programme de travail immédiat, indépendamment de **la négociation à venir sur les modalités du Brexit**. Il était important de marquer que cette négociation **ne saurait accaparer l'agenda européen**, de même que nous devons veiller à ce que nos relations bilatérales avec les vingt-six autres États ne perdent en substance.

Il l'était tout autant que cet agenda comporte **des orientations et propositions concrètes, en phase avec les attentes des Européens**. La feuille de route de Bratislava affirme un consensus autour de quelques thèmes forts, leur traduction en mesures concrètes et précises et la définition d'un calendrier court pour l'adoption des décisions correspondantes et l'obtention de résultats tangibles. Elle comporte trois chapitres : migrations et frontières extérieures, dont le renforcement est érigé en objectif central ; sécurité intérieure, pour laquelle la priorité s'attache aux mesures opérationnelles relevant des services de sécurité des États membres, et sécurité extérieure et défense, avec un engagement en matière de capacités ; développement économique et social, par des actions ciblées (investissement par l'amplification du fonds Juncker, marché unique, programmes à destination de la jeunesse).

Il convient d'ajouter à la feuille de route la nouvelle Stratégie Globale de l'Union européenne sur la politique étrangère et de sécurité. Présentée au Conseil européen le 28 juin 2016 par la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, soit cinq jours après le référendum britannique, elle a été endossée sans équivoque dans les conclusions du Conseil des ministres des Affaires étrangères du 17 octobre 2016. Ses cinq priorités constituent le socle d'initiatives concrètes appelées à voir le jour avant la fin du premier semestre 2017, un premier rapport de mise en œuvre étant attendu pour juin 2017.

Ces priorités concernent le domaine de la sécurité et de la défense, l'élaboration d'un document stratégique sur la résilience afin de placer ce concept au cœur des politiques extérieures de l'Union européenne, des mesures opérationnelles pour promouvoir l'approche intégrée dans la réponse aux conflits, de nouvelles stratégies régionales ou thématiques, ainsi qu'une volonté de repenser la communication publique. Notamment, entre le 14 novembre et le 6 décembre 2016, un paquet de mesures significatif dans le domaine de la sécurité

et la défense a été adopté et confirmé au Conseil européen du 15 décembre 2016 ⁽¹⁾.

Or toutes ces questions relèvent d'un traitement à vingt-huit. L'un des enjeux est de progresser voire de mener les travaux à leur terme avant que la négociation avec le Royaume-Uni n'altère les capacités de mobilisation des institutions. Un autre enjeu est d'obtenir de ce dernier une « coopération loyale » dont l'une des dimensions devra être de ne pas entraver des décisions dont la mise en œuvre ne le concernera plus. Car à la limite des capacités matérielles et humaines à travailler sur d'autres sujets, il convient d'ajouter les blocages ou interférences néfastes que pourrait provoquer le Royaume-Uni pendant cette période de transition où il est encore membre de l'Union européenne, avec ses droits et obligations, mais raisonne comme un État sur le départ et anticipe sa situation future d'État tiers.

Ce n'est pas seulement l'agenda qui pourrait être perturbé par le retrait britannique, mais également les travaux de l'Union européenne sur les sujets à l'ordre du jour. Il existe naturellement quelques inquiétudes quant à la loyauté qui pourrait être celle des représentants britanniques, notamment en matière commerciale puisque se met en place une politique de négociation d'accords commerciaux à conclure une fois le pays sorti de l'Union, qui est sur le fil au regard de la compétence exclusive de la Commission européenne en matière de politique commerciale. On peut effectivement supposer que la perspective de sanction laisse le Royaume-Uni de marbre et l'utilisation d'autres moyens ne manquerait pas d'envenimer le climat des négociations à venir.

Même en demeurant parfaitement loyal, nous savons bien que les positions du Royaume-Uni, grand État de l'Union, ont fortement imprégné certaines négociations, alors même que la voix britannique était isolée ou relativement. Ayant en tête le statut d'État tiers à venir, pourquoi le Royaume-Uni se priverait-il d'intervenir pour peser dans la continuité de ses positions antérieures ? Si en matière de défense européenne, le processus décisionnel des coopérations structurées ne lui permet pas de faire obstacle aux initiatives, il n'en est pas de même en matière de renforcement des instruments de défense commerciale. Or ce sujet devient urgent.

(1) *Un plan de mise œuvre sur la sécurité et la défense entérinant un niveau d'ambition renouvelé pour l'UE fondé sur la protection, la projection et l'assistance et proposant des actions concrètes pour renforcer les outils à disposition : lancement notamment d'un semestre européen de la défense visant à développer des programmes capacitaires communs, des ajustements aux structures militaires de gestion de crise y compris pour renforcer les synergies civilo-militaires (l'UE a actuellement cinq missions militaires déployées en mer Méditerranée, dans le golfe d'Aden, au Mali, en Centrafrique et en Somalie) ainsi qu'une refonte des outils de réaction rapide ;*

un plan d'action européen de la défense présenté par la Commission visant à maximiser les dépenses et la coopération en matière de défense, notamment au travers d'un fonds européen de la défense comprenant un volet de recherche collaborative sur les technologies de défense innovantes et stratégiques (budget estimatif de 500 millions d'euros par an) et un volet capacité pour le financement en commun ;

un plan de mise en œuvre de la déclaration UE-OTAN du 8 juillet 2016 basé sur 42 mesures concrètes, notamment sur la cyber sécurité, les capacités militaires ou la recherche, constituant l'avancée la plus significative dans la coopération entre les deux organisations depuis les accords de Berlin+ de 2003.

Comment réagiront les députés européens britanniques s'agissant des décisions faisant intervenir le Parlement européen ? Le Royaume-Uni renoncera-t-il d'ailleurs à disposer d'élus au Parlement européen en 2019, le délai de deux ans ayant la possibilité d'être prolongé ? Quel sera le poids que souhaiteront avoir les représentants britanniques dans la négociation du futur cadre financier pluriannuel pour cette même raison et dès lors qu'il n'est pas exclu que le pays souhaite continuer à bénéficier de certains programmes et à participer à certaines politiques après sa sortie ? Le coût de sa sortie pour le budget de l'Union européenne sera alors dans tous les esprits...

c. Éviter la désunion et le délitement en conservant la perspective de refondation de l'Europe

Il apparaît très nettement que **la capacité à conserver la cohésion entre les États membres est un prérequis pour des négociations en faveur d'une autre Europe**, qui emporte l'adhésion des citoyens européens, bâtie sur des fondations consolidées : ses valeurs. Si le projet est philosophique, téléologique, les moyens de sa mise en œuvre ne sont que des états transitoires et aucun grand artisan de l'Union européenne n'a jamais souhaité qu'il en fût autrement. Les enjeux sont ceux de l'efficacité et du caractère démocratique, qui ne sauraient être assurés, ni par un système apolitique et largement technocratique rejeté par les citoyens, ni par la concertation et la coordination, mécanismes intergouvernementaux qui n'ont jamais démontré la preuve de leur capacité à faire face aux grands enjeux communs à autant d'États.

« L'Europe se demandait hier encore comment elle pouvait concilier l'ambition de certains d'être un acteur, et la volonté de la plupart de se contenter d'un modèle. Aujourd'hui, soyons réalistes : elle n'est plus véritablement ni l'un ni l'autre, et ceci au moment même où l'Amérique et à travers elle le monde démocratique connaît la crise la plus grave de son histoire récente, qu'illustre le spectaculaire retour des populismes. »⁽¹⁾

La fédération d'États-nations, chère à Jacques Delors, demeure le cadre intellectuel le plus opérationnel.

Si l'espace national, par le biais de la subsidiarité et du débat public, doit sans doute retrouver une place plus marquée, d'autant qu'il est le lieu d'expression identitaire, la dimension fédérale du projet européen, qui dès l'origine est la dimension la moins intuitive et la plus difficile, doit aussi s'affirmer, y compris pour répondre à l'impératif démocratique.

C'est le cas pour l'union monétaire. La zone euro a besoin d'un gouvernement économique responsable, qui conduise une politique économique véritablement européenne, et ne s'en tienne pas à organiser une coordination, par ailleurs de façade, qui ne permet nullement de produire croissance et emploi. Une telle politique suppose un Trésor européen, une capacité d'investissement dont le

(1) Dominique Moïsi, in *Repenser l'Europe, Politique étrangère, Automne 2016*, page 86.

fonds dit « Juncker » pourrait être la préfiguration et des outils de stabilisation économique contra-cyclique ou d'accompagnement.

Mais l'Union économique et monétaire, dont même le pilier monétaire n'est pas parfaitement intégré puisque l'union bancaire, dernier grand saut fédéral, demeure amputée d'une garantie commune des dépôts reportée *sine die* n'est pas seule concernée. Des politiques de l'Union européenne dans son ensemble, nécessitent une révision complète de leur mode de décision et de fonctionnement au regard des enjeux communs qui les sous-tendent.

L'agenda décidé au Sommet des Vingt-Sept de Bratislava n'engage pas un nouveau processus d'intégration et la question de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire a pratiquement disparu du débat. On peut comprendre la déception ressentie par certains, la meilleure réponse au Brexit étant sans doute en théorie de faire progresser notre Union européenne. Cependant **l'heure n'est pas à l'appel à un nouveau saut fédéral qui déchire l'Union actuelle** et susciterait des craintes d'une forme de relégation de la part de certains de nos partenaires.

On aurait tort dans ce contexte de regarder le Sommet de Bratislava comme un minimum syndical. **L'Union européenne doit en priorité œuvrer à sa consolidation et la dynamique commune de Bratislava**, qui était loin d'être acquise, constitue une assise non seulement opportune, mais également indispensable. À défaut de pragmatisme, un nouvel élan en ordre dispersé – car il ne saurait aujourd'hui faire l'objet d'un consensus, y compris d'ailleurs au sein des dix-neuf États membres de la zone euro – s'assimilerait à une fuite en avant et constituerait une étape mortifère supplémentaire pour le projet européen. Or les citoyens européens demandent que l'Europe réagisse à leurs attentes et déploie ses capacités sur un agenda de propositions concrètes et utiles.

Les dix années qui viennent de s'écouler ont vu les divisions s'accroître autour de lignes de fractures de plus en plus nombreuses, qui ont ravivé les nationalismes, permis aux régimes autoritaires d'exercer une certaine fascination, toutes choses qui ne peuvent non plus trouver réponse dans le cadre de l'État-nation libéral et démocratique sur lequel l'idée européenne a été bâtie.

La cassure opérée par le vote britannique rappelle à cette obligation de colmater les fissures qui partout s'élargissent, entre les peuples et leurs gouvernants, entre les États du Nord et ceux du Sud, entre la France et l'Allemagne, entre les États fondateurs et ceux que l'on continue à désigner, souvent avec une pointe de mépris, comme les « nouveaux États ». Pour tous, l'analyse du vote britannique est celle d'un symptôme, d'une manifestation supplémentaire d'une crise du projet européen, marquée par la défiance des peuples vis-à-vis du projet commun et de ses institutions. L'analyse des responsabilités et des causes, cependant, révèle des lignes de clivage nettes, en particulier autour de la question des flux migratoires.

L'Union européenne ne peut se construire contre une partie d'elle-même. L'unité et la cohésion sont donc des préalables à toute évolution future. La restauration de la confiance au sein de l'Union européenne, la capacité à travailler en commun sur des questions essentielles pour les citoyens, comme la sécurité intérieure et extérieure, c'est-à-dire le contrôle du destin européen, est sans nul doute la voie à suivre.

Elle est d'autant plus précieuse que **la tâche à accomplir à plus longue échéance est difficile, que la mise en place d'une Europe différenciée requerra des compromis douloureux.** Ils le seront pour des pays très réticents à toute perte de souveraineté nouvelle, même compensée par une revalorisation de pouvoirs d'ordre national. Ils le seront pour notre pays, qui porte haut son ambition européenne et a du mal à intégrer que le monde a changé, que l'Europe, qui n'en est plus au centre, a évolué et que le projet européen ne peut pas être tenu à l'écart de ces transformations. On ne peut pas raisonner comme si nous étions encore dans les années 1950 ni même dans les années 1990.

Dès lors, d'une part, cet effort de reformulation du projet européen doit constituer un enjeu du débat public national dès à présent pour préparer l'avenir. D'autre part, les négociateurs français et notre Parlement, dans sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement, devront être mus par le souci impérieux de préserver le potentiel d'avenir de l'Union européenne.

B. SOUTENIR DES NÉGOCIATIONS OUVERTES ET CONSTRUCTIVES SUR DES SUJETS D'INTÉRÊT COMMUN

Les négociations qui vont s'ouvrir seront immanquablement difficiles. Néanmoins, le souhait de parvenir à des accords les meilleurs possibles est partagé, compte tenu de notre histoire commune, de notre proximité et surtout du fait que tel est l'intérêt des citoyens européens. Pour le président-rapporteur, **s'il est un objectif prioritaire, c'est que les citoyens européens ne soient pas sacrifiés sur l'autel du Brexit, ni ne servent de monnaie d'échange.**

Comme il a été rappelé, la construction européenne est avant tout un projet générateur de droits et d'avantages pour les citoyens européens : la sortie du Royaume-Uni de l'Union les affectera très directement. Dans son arrêt du 3 novembre 2016, la Haute Cour de Londres a d'ailleurs largement insisté sur l'impact potentiel d'une sortie de l'Union sur les droits individuels.

En la matière, seront touchés en premier lieu les Européens expatriés au Royaume-Uni et les Britanniques expatriés dans les autres pays de l'Union. Juridiquement, des solutions existent pour préserver le plus possible les droits de ces citoyens, et il conviendra de faire preuve de la plus grande volonté politique pour que cette question soit réglée dès le début des négociations.

Ne pas négocier au détriment des citoyens, c'est aussi continuer à assurer leur sécurité de la façon la plus efficace possible. Le Royaume-Uni est

aujourd'hui un partenaire fondamental de la France et un pilier de l'Union européenne en matière de défense, de renseignement, de lutte contre le terrorisme. Nous devons continuer à coopérer étroitement pour assurer ensemble la sécurité de notre continent et les discussions à ce sujet devront être conduites indépendamment des négociations sur les autres volets du partenariat. On ne négocie pas la sécurité de nos compatriotes.

Sur ces deux volets, des négociations séparées pourront s'engager et aboutir à des accords positifs de part et d'autre. De ce point de vue, le Brexit n'est pas un jeu à somme nulle pour reprendre l'expression employée outre-Manche.

Enfin, l'intérêt des citoyens européens est aussi que nous assurions les meilleures conditions de vie et de travail possibles, incluant la situation économique générale et les conditions d'exercice des entreprises et professions indépendantes. Nous entendons les inquiétudes des acteurs économiques des deux côtés de la Manche, et nous mesurons l'impact potentiel du Brexit pour les travailleurs, les consommateurs et tout simplement les habitants de nos pays.

À la différence des questions liées au statut des citoyens expatriés et à la sécurité, il ne sera pas possible d'obtenir une situation équivalente à celle d'aujourd'hui. Cependant, nous avons vis-à-vis de nos citoyens la responsabilité de faire preuve d'une approche constructive en vue du meilleur accord possible en matière économique et commerciale entre le Royaume-Uni et le continent, un accord qui favorise la croissance économique de l'Union, sans compromettre l'intégrité et la cohérence du marché unique.

1. Une obligation de résultats : régler dès la sortie ce qui a trait aux droits des citoyens

Il est totalement inconcevable, tant juridiquement que politiquement, d'accorder aux citoyens britanniques qui le demanderaient la citoyenneté européenne ou une « citoyenneté européenne associée », idée qui a émergé au cours des derniers mois au Parlement européen et que Guy Verhofstadt a évoquée lors de son entretien avec une délégation de la mission. Comme l'a souligné Jean-Claude Piris, permettre aux Britanniques de conserver leur citoyenneté européenne ou une partie des droits liés à celle-ci aurait *« des conséquences absurdes, puisque cela pourrait inclure le droit à la liberté de circulation à destination ou en provenance de tous les États membres, ainsi que le droit de voter et de se porter candidat au Parlement européen »*⁽¹⁾.

En revanche, ce serait une faute inacceptable de ne pas trouver des solutions appropriées pour les personnes dont la situation individuelle sera directement affectée par le Brexit.

(1) Jean-Claude Piris, Brexit ou Britin : fait-il vraiment plus froid dehors ?, *Question d'Europe* n° 369, Fondation Robert Schuman, 26 octobre 2015.

a. Une véritable insécurité juridique pour les citoyens des deux côtés de la Manche, à laquelle il conviendra de répondre en priorité

En premier lieu et de manière prioritaire, il faudra trouver le plus tôt possible un accord protégeant les citoyens expatriés de l'autre côté de la Manche, parfois depuis très longtemps, pour éviter des situations humaines qui pourraient être très douloureuses.

À cet égard, l'une des questions fondamentales sera de définir la date butoir à partir de laquelle les citoyens pourraient bénéficier de droits garantis – la date du référendum britannique, de l'activation de l'article 50, de la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union ou de la fin d'une éventuelle période transitoire ?

Plus de quatre millions de citoyens sont ainsi concernés au premier chef par le Brexit. Environ 1,2 million de Britanniques résident dans un autre pays de l'Union, dont 800 000 seraient des travailleurs et leurs ayants droit. La grande majorité de cette communauté britannique réside en Espagne, en Irlande, en France et en Allemagne ⁽¹⁾. À l'inverse, 3,2 millions de citoyens de l'Union résident au Royaume-Uni sans en avoir la nationalité. Parmi eux, environ 984 000 Polonais et 300 000 Français.

Communauté française au Royaume-Uni et communauté britannique en France

Au 31 décembre 2014, 126 804 Français étaient inscrits au Registre des Français établis hors de France, mais la communauté française au Royaume-Uni est cependant évaluée à plus de 300 000 personnes en prenant en compte les personnes non inscrites. Cette communauté française est particulièrement concentrée dans les principaux centres urbains du pays, dont évidemment Londres et les villes universitaires que sont Oxford et Cambridge.

À l'inverse, on estime qu'environ 200 000 Britanniques vivent aujourd'hui en France.

Le « profil type » de ces expatriés est très différent. Alors que la communauté française résidant au Royaume-Uni est jeune, principalement constituée d'étudiants et d'actifs (un tiers des inscrits ont entre 25 et 45 ans), la communauté britannique en France est en grande partie constituée de retraités. Selon une étude de l'Institut britannique pour la recherche en matière de politique publique citée par Christopher Chantrey, président de l'association « British in France », lors de son audition par la mission, ces Britanniques en France seraient environ 45 % à la retraite et 10 % à suivre des études. Le directeur de la sécurité sociale, auditionné par la mission, a indiqué que « 9 000 retraités français sont installés au Royaume-Uni et ont perçu 22 millions d'euros des régimes français en 2014, contre 64 000 retraités britanniques vivant en France qui ont reçu 370 millions d'euros des régimes britanniques ».

La situation actuelle et l'incertitude qui prévaut depuis le référendum génèrent déjà de nombreuses inquiétudes pour ces ressortissants, dont la mission a pu prendre la mesure en rencontrant la communauté française à Londres et en

(1) <https://www.migrationwatchuk.org/briefing-paper/354>

auditionnant Christopher Chantrey, président de l'association « *British in France* »⁽¹⁾. D'après une enquête et un sondage du *Financial Times* parus le 29 octobre 2016 et menés sur les deux mois qui ont suivi le référendum, près d'un cinquième des ressortissants européens résidant au Royaume-Uni réfléchiraient à quitter le pays dans les deux ans à venir, du fait de l'incertitude sur leur statut futur et l'économie.

Ce climat anxieux a été aggravé par la multiplication d'agressions à caractère xénophobe au lendemain du référendum, visant plus particulièrement les communautés polonaises et roumaines.

L'une des principales incertitudes qui pèse aujourd'hui sur ces ressortissants concerne évidemment le maintien de leur droit au séjour.

Les citoyens européens vivant dans un autre État membre depuis plus de cinq ans peuvent demander un droit de séjour permanent dans cet État membre, et la plupart des citoyens européens résidant au Royaume-Uni seraient éligibles à ce droit de séjour permanent : en 2015, 39 % des citoyens de l'EEE expatriés au Royaume-Uni y résidaient depuis plus de dix ans, et 32 % depuis plus de cinq ans mais moins de dix ans⁽²⁾.

Mais dans la pratique, bien peu d'expatriés demandaient jusqu'alors ce droit de séjour permanent – souvent, cette demande est faite pour favoriser le rapprochement d'un membre de la famille n'ayant pas lui-même la citoyenneté européenne. Par ailleurs, selon un rapport de la Chambre des Lords⁽³⁾, il semblerait que nombre de citoyens européens résidant depuis plus de cinq ans au Royaume-Uni sans pour autant y exercer une activité professionnelle soient actuellement dans l'incapacité d'obtenir ce titre de séjour permanent, car ils doivent notamment prouver qu'ils ont bénéficié d'une assurance maladie complète durant ces cinq ans. Selon Christopher Chantrey, des difficultés pour obtenir ce droit au séjour permanent auraient également été répertoriées en France.

Obtenir un titre de séjour en tant que citoyen d'un État tiers après la sortie du Royaume-Uni de l'Union garantirait bien moins de droits à ces citoyens, et serait souvent conditionné à des critères beaucoup plus restrictifs, en premier lieu la maîtrise de la langue.

Lors de la campagne référendaire, les partisans du *Leave* ont à plusieurs reprises affirmé que les droits des expatriés étaient des « droits acquis », citant régulièrement l'article 70 de la Convention de Vienne, qui prévoit que :

(1) Audition du 20 octobre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

(2) *Migration Observatory, What Would UK Immigration Policy Look Like After Brexit ?, juin 2016.*

(3) *Brexit: acquired rights, 10th report of session 2016-17, commission des affaires européennes de la Chambre des Lords.*

« 1. À moins que le traité n'en dispose ou que les parties n'en conviennent autrement, le fait qu'un traité a pris fin en vertu de ses dispositions ou conformément à la présente Convention :

« a) libère les parties de l'obligation de continuer d'exécuter le traité ;

« b) ne porte atteinte à aucun droit, aucune obligation ni aucune situation juridique des parties, créés par l'exécution du traité avant qu'il ait pris fin.

« 2. Lorsqu'un État dénonce un traité multilatéral ou s'en retire, le paragraphe 1 s'applique dans les relations entre cet État et chacune des autres parties au traité à partir de la date à laquelle cette dénonciation ou ce retrait prend effet. »

Or l'existence de tels « droits acquis » est loin d'être évidente. Comme l'a souligné Myriam Benlolo-Carabot lors de son audition par la mission ⁽¹⁾, la convention de Vienne ne concerne que les relations interétatiques, et la transposition de cette théorie au droit de l'Union semble difficile. Quant au droit de l'Union lui-même, il ne prévoit pas non plus de mécanisme qui protégerait explicitement les droits de ces citoyens. Cette analyse est également celle de Jean-Claude Piris, ancien directeur juridique du Conseil, qui considère qu'« il n'y a aucune disposition dans les traités de l'Union qui pourrait être utilisée pour permettre l'existence de droits acquis » ⁽²⁾.

Le droit de la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment son article 8 qui garantit le respect de la vie privée et familiale et du domicile, constituera un filet de sécurité pour les citoyens expatriés au Royaume-Uni et les citoyens britanniques expatriés en France. Ainsi, selon Myriam Benlolo-Carabot « dès lors qu'on a noué une vie familiale ou une vie privée intense – notion interprétée très soupagement par la Cour –, cet article peut être invoqué afin d'éviter que le pire ne se produise ». Mais le droit de la Convention, s'il protège les droits les plus fondamentaux des citoyens concernés, ne couvrira pas la multiplicité des droits qui découlaient de la citoyenneté européenne.

Il faudra donc trouver dès le début des négociations – mais en aucun cas avant – un accord protecteur et pleinement réciproque sur cette question.

La volonté de faire de ce sujet une priorité est partagée par le Royaume-Uni. Lors de son discours du 17 janvier 2017, Theresa May a d'ailleurs déclaré vouloir garantir les droits des citoyens de l'Union vivant déjà en Grande-Bretagne et les droits des citoyens britanniques dans d'autres États membres dès que possible. Le Livre Blanc publié le 2 février 2017 fait notamment de l'accès aux soins des Britanniques vivant dans l'Union une priorité.

(1) Audition du 20 octobre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

(2) Jean-Claude Piris, *Brexit ou Britin : fait-il vraiment plus froid dehors ?*; *Question d'Europe n° 369*, Fondation Robert Schuman, 26 octobre 2015.

Les dispositions adoptées en ce sens devront être parfaitement réciproques et ne pas faire l'objet de négociations bilatérales. Selon Myriam Benlolo-Carabot, lors de son audition par la mission, le Royaume-Uni « *ne pourra pas choisir, comme il souhaiterait le faire, entre les États membres en signant des accords bilatéraux avec certains et pas avec d'autres, à cause des règles qui unissent les pays de l'Union européenne entre eux et qui excluent toute discrimination en la matière* ».

En effet, une convention internationale conclue entre deux États membres postérieurement à l'adhésion de ces deux États doit obligatoirement être compatible avec le droit de l'Union ⁽¹⁾. Or un accord bilatéral que le Royaume-Uni conclurait avec un État membre dans le domaine des visas et de la libre circulation serait directement contraire au principe de non-discrimination entre les citoyens européens consacré par les traités. Même après la sortie du Royaume-Uni de l'Union, la négociation par les États membres d'accords bilatéraux avec les Britanniques portant sur les droits des citoyens, et notamment sur la libre circulation et la délivrance de visas, sera strictement encadrée par le droit de l'Union.

Ce principe de non-discrimination a également été rappelé par Pierre Sellal lors de son entretien avec une délégation de la mission.

Les dispositions adoptées devront être le plus protectrices possibles de la situation de ces citoyens, afin d'éviter des situations humaines très douloureuses mais aussi les incertitudes et le risque de contentieux au moment de la sortie du Royaume-Uni.

De multiples aspects de ces « droits acquis » devront être abordés, parmi lesquels le droit au séjour, le permis de travail et la liberté d'installation, la coordination des régimes de sécurité sociale et les droits à pension et l'accès aux soins.

Le président-rapporteur considère que, d'une part, la **continuité du droit au séjour devrait être garantie sans conditions aux expatriés résidant depuis plus de cinq ans dans leur pays d'accueil**. D'autre part, **des droits spécifiques devront être octroyés aux citoyens ne répondant pas à cette condition mais s'étant installés dans un autre État de l'Union européenne avant que ne soit établi le choix du Royaume-Uni de sortir de l'Union européenne**. La date retenue pourrait être celle du déclenchement de la procédure de sortie et, en tout état de cause, ne saurait être antérieure au 23 juin 2016.

Une attention particulière devra être accordée au droit au séjour des étudiants européens ayant déjà commencé leurs études au Royaume-Uni, et vice-versa.

(1) Arrêt de la Cour du 10 novembre 1992. - *Exportur SA contre LOR SA et Confiserie du Tech SA*

Enfin, se posera **la question de la continuité de la protection sociale de ces citoyens européens.**

En effet, le droit de l'Union prévoit aujourd'hui une coordination des règles de sécurité sociale, corollaire de la liberté de circulation, qui repose sur quatre règles principales :

– l'unicité de la législation applicable. Le travailleur migrant est assujéti à la sécurité sociale du pays dans lequel il exerce son activité ;

– l'égalité de traitement. Les bénéficiaires ont les mêmes droits et obligations que les ressortissants du pays où ils sont couverts ;

– le principe de totalisation des périodes. Afin de ne pas créer de « trous » dans la couverture sociale des citoyens européens du fait d'une mobilité transnationale, les périodes d'assurance, de travail ou de résidence dans d'autres pays sont prises en compte lors du calcul des prestations – en particulier pour la liquidation et le calcul des retraites ;

– le principe de l'exportation des prestations. Les citoyens européens peuvent, s'ils ont droit à des prestations en espèces dans un pays où ils ne vivent pas, toucher ces prestations dans n'importe quel pays de l'Union européenne où ils résident.

Le régime de l'assurance-maladie pour les citoyens de l'Union européenne en France

Le régime de l'assurance maladie en France des citoyens issus d'un pays membre de l'Union européenne, et donc du Royaume-Uni, résidant en France diffère selon différentes catégories :

– les étudiants issus d'un pays membre de l'Union européenne sont considérés en séjour temporaire. Dès lors, ils sont affiliés au régime d'assurance maladie de leur pays d'origine. Pour bénéficier d'une prise en charge des soins de santé sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, en Norvège, au Liechtenstein, en Islande ou en Suisse, les étudiants doivent se munir au préalable de la Carte européenne d'assurance maladie (CEAM). À défaut, ils devront cotiser au régime étudiant de la sécurité sociale française ou prendre une assurance privée ;

– les citoyens de l'Union européenne travaillant en France en tant que salarié ou indépendant doivent cotiser au régime français de sécurité sociale et sont donc assurés en France. Au préalable, ils doivent néanmoins remettre à la caisse d'assurance maladie française un formulaire dit « E 104 » remis par l'organisme d'affiliation du pays d'origine. La remise de ce document leur permet de faire valoir en France les périodes d'assurance accomplies dans le pays d'origine ;

- les travailleurs détachés temporairement par leur employeur (24 mois maximum sauf dérogation) et les fonctionnaires d'un autre pays membre, continuent, quant à eux, à relever du régime de sécurité sociale du pays d'origine. Néanmoins, ils peuvent demander le remboursement des soins médicaux effectués en France s'ils remettent le document dit « S1 » à leur caisse d'assurance maladie (ce document permet l'inscription auprès de l'institution d'assurance maladie de leur lieu de résidence afin de bénéficier des prestations en nature de l'assurance maladie) ;
- les demandeurs d'emploi originaires d'un autre pays membre, indemnisés et autorisés à transférer leur résidence en France, restent affiliés au régime d'assurance chômage dans leur pays. Ils peuvent néanmoins se voir rembourser leurs dépenses de santé en France s'ils disposent d'une CEAM ;
- les retraités d'un autre pays membre résidant en France ont la possibilité de transférer leur droit à l'assurance maladie. À cette fin, ils doivent demander à la caisse du pays débitrice de leur pension le document dit « S1 » et l'adresser à leur caisse d'assurance maladie en France.

En ce qui concerne plus particulièrement les droits à pension, comme l'a rappelé le directeur de la sécurité sociale Thomas Fatome lors de son audition par la mission ⁽¹⁾, *« en l'absence de dispositions spécifiques sur cette question, les trimestres cotisés par les Français au Royaume-Uni ne pourraient plus être cumulés, ce qui conduirait de fait à des retraites décotées. Les cotisations chômage seraient également perdues en cas de mobilité. »* En revanche, la sortie du Royaume-Uni n'aura pas d'impact sur les retraites déjà liquidées, quelle que soit la teneur des accords à venir.

Plusieurs solutions sont envisageables pour garantir la continuité des droits des citoyens expatriés en matière de droits sociaux.

Une première solution serait le retour du Royaume-Uni dans l'Association européenne de libre-échange (AELE), où ces règles de coordination s'appliquent. Pour le directeur de la sécurité sociale, *« cette solution offrirait une assez large continuité pour les Britanniques, à ceci près que le Royaume-Uni ne pourrait plus peser sur la définition de ces politiques »*, solution écartée d'emblée par le Gouvernement britannique.

L'Union européenne pourrait également signer un accord spécifique avec le Royaume-Uni, ou détailler les modalités de coordination de la protection sociale directement dans l'accord de retrait.

En dernier recours, en l'absence d'arrangement entre l'Union et le Royaume-Uni, les pays de l'Union européenne pourraient négocier séparément des conventions bilatérales de sécurité sociale avec le Royaume-Uni. Dans ce cas, une attention particulière devra alors être portée à l'inclusion de la totalisation des périodes d'assurance en France et au Royaume-Uni dans la convention bilatérale puis, à la « trilatéralisation » de la convention avec les autres États de l'Union

(1) Audition du 20 octobre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

(afin d'écarter la règle coutumière de « non cumul des conventions » actuellement appliquée par la sécurité sociale française).

b. Les fonctionnaires européens de nationalité britannique

Le Royaume-Uni est significativement sous-représenté au sein du personnel des institutions européennes : alors que les Britanniques représentent 12,5 % de la population de l'Union, ils ne représentent que 4 % du personnel de la Commission européenne. 1 164 fonctionnaires britanniques travaillent actuellement à la Commission européenne, environ 300 au Parlement européen et 53 au Secrétariat général du Conseil.

Ces fonctionnaires ne sont pas des fonctionnaires britanniques, mais des fonctionnaires européens.

Toutefois, le statut des fonctionnaires européens prévoit que « *nul ne peut être nommé fonctionnaire s'il n'est ressortissant d'un des États membres des Communautés, sauf dérogation accordée par l'autorité investie du pouvoir de nomination* » (article 28, point *a*) et que, dans le cas où il cesse de satisfaire à cette condition, le fonctionnaire peut être démis d'office (article 49). Une exception a déjà été faite à cette règle de nationalité, pour les quelques fonctionnaires norvégiens recrutés au moment du processus d'adhésion – finalement interrompu – de leur pays à l'Union.

Les fonctionnaires britanniques des institutions européennes pourraient donc être démis d'office lors du départ du Royaume-Uni de l'Union. Or comme l'a souligné Félix Gérardon, secrétaire général adjoint de l'Union syndicale-Bruxelles, lors de son audition par la mission, « *aucune couverture sociale (...), aucune indemnité de chômage, aucun préavis* » n'est prévu pour ces fonctionnaires démis d'office ⁽¹⁾.

Les institutions européennes, directement concernées par la situation de leur propre personnel, ont affirmé leur soutien à ces agents : le président de la Commission européenne a ainsi déclaré au lendemain du référendum que « *d'après notre statut, vous êtes des « fonctionnaires de l'Union ». Vous travaillez pour l'Europe. (...) Vous pouvez être sûrs que je ferai tout ce qui est en mon pouvoir, comme Président de la Commission, pour vous soutenir et vous aider dans ce processus difficile. Notre statut sera lu et appliqué dans un esprit européen.* »

Dans le cas de leur maintien en poste, des questions sensibles se poseraient toutefois sur l'évolution des carrières des fonctionnaires britanniques et sur l'application du principe de non-discrimination.

Pour le président-rapporteur, **il conviendra de traiter cette question rapidement et d'éviter une rupture trop brutale pour ces fonctionnaires. Des**

(1) Audition du 20 octobre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

instructions claires et communes à toutes les institutions et à tous les organes de l'Union européenne devraient être données. Dans le cas contraire, les seules règles du statut des fonctionnaires européens continueraient à s'appliquer, et la décision de procéder à d'éventuelles démissions d'office reviendrait à chaque institution.

La question de la participation du Royaume-Uni aux engagements financiers pris pour financer la retraite des fonctionnaires européens devra en revanche être posée (*cf. supra*).

2. Des possibilités d'accès partiel au marché unique qui existent déjà

Pour mener à bien le projet de « *global Britain* » prôné par la Première ministre britannique, le Royaume-Uni aura évidemment besoin de redéfinir ses relations commerciales avec l'Union européenne.

Dans son discours du 17 janvier 2017, Mme May a très clairement exclu d'adhérer au marché unique, tout en faisant état de son souhait de conclure avec l'Union un accord de libre-échange « *large et ambitieux* », permettant au Royaume-Uni de disposer à la fois d'un accès le plus grand possible au marché intérieur et d'un accord douanier – tout en garantissant l'autonomie commerciale du Royaume-Uni.

Ces demandes visent évidemment à obtenir ou conserver des avantages compétitifs tout en préservant au maximum l'existant, sans subir les contraintes liées à une inclusion dans le marché unique. Aucun pays tiers ne dispose à l'heure actuelle d'un tel statut, et pour cause : ce serait inacceptable. Toutefois, aucun pays bénéficiant d'une relation privilégiée avec l'Union européenne ne dispose d'un poids équivalent à celui du Royaume-Uni dans l'économie européenne et mondiale.

De nombreux exemples de relation commerciale privilégiée entre l'Union européenne et des pays tiers peuvent nous aider à imaginer ce que pourraient être les futures relations commerciales entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, car ils sont fondés sur un équilibre des droits et des obligations. Bien sûr, compte tenu des souhaits et du poids du Royaume-Uni, cet équilibre devra être adapté et le contenu également. Toutefois, **il conviendra de s'appuyer sur ces régimes déjà existants comme base de négociation et pour définir ce qui est acceptable pour l'Union.**

a. Des relations commerciales déjà privilégiées entre l'Union européenne et certains pays tiers

	<i>Membre de l'UE</i>	<i>EEE (modèle « norvégien »)</i>	<i>Suisse</i>	<i>Union douanière (Turquie)</i>	<i>Accord de libre-échange avec l'Ukraine</i>	<i>Accords de libre-échange avec le Canada</i>	<i>Règles de l'OMC</i>
<i>Accès total au marché unique</i>	Oui	Partiel	Limité	Limité	Limité	Non	Non
<i>Libre circulation des biens</i>	Oui	Partielle (limité pour la pêche et l'agriculture)	Partielle (limité pour les produits agricoles) avec des accords de reconnaissance mutuelle	Oui	Tarifs préférentiels. Reconnaissance mutuelle limitée	Tarifs préférentiels. Reconnaissance mutuelle limitée	Non (seulement clause de la nation la plus favorisée)
<i>Libre circulation des services</i>	Oui	Oui	Limitée	Non	Limitée	Limitée	Non (seulement les engagements du GATS)
<i>Liberté d'établissement</i>	Oui	Partielle, quelques exceptions	Très limitée	Non	Limitée	Limitée	Non (seulement les services sous le GATS)
<i>Capital</i>	Oui	Oui	Non	Non	Limitée	Limitée	Non
<i>Personnes</i>	Oui	Oui	Oui (mais extension aux nouveaux États membres pas automatique)	Non	Limitée	Limitée	Non
<i>Influence dans le processus de décision communautaire</i>	Oui	Limitée (consultation)	Non	Non	Non	Non	Non
<i>Adoption des acquis communautaires</i>	Oui	Oui	Limitée	Limitée	Limitée (domaines de la convergence réglementaire)	Non	Non
<i>Contribution au budget de l'UE</i>	Oui	Oui	Limitée	Non	Non	Non	Non
<i>Absence de formalités douanières absence d'autonomie de la politique commerciale</i>	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non	Non
<i>Sujet à l'examen de la CJUE</i>	Oui	2 piliers : CJUE et cour de l'AELE Autorité de surveillance de l'AELE	Non	Non	Limité (domaines de la convergence réglementaire)	Non	Non

Source : Tableau réalisé à partir des données de la Commission européenne.

La possibilité pour le Royaume-Uni de **quitter l'Union européenne tout en intégrant l'EEE** a rapidement été écartée par le Gouvernement britannique.

Rejoindre l'EEE donnerait pourtant au Royaume-Uni un accès extrêmement large au marché unique, en lui permettant de continuer à jouir des quatre libertés. Intégrer l'EEE lui permettrait notamment de continuer à échanger avec les États membres de l'Union sans acquitter de droits de douane (sauf pour certains produits agricoles et de la pêche) et d'avoir accès au « passeport européen » pour les services financiers.

Le choix de cette option permettrait d'éviter des négociations complexes, même si, pour pouvoir adhérer à l'EEE, le Royaume-Uni devrait d'abord adhérer à l'Association européenne de libre-échange et donc recueillir l'unanimité des membres de l'association, avant que sa candidature soit approuvée par les membres de l'EEE. La Norvège a d'ailleurs fait part de ses réticences sur une telle adhésion, qui bouleverserait l'équilibre actuel de l'EEE.

**L'Espace économique européen (EEE) et
l'Association européenne de libre-échange (AELE)**

L'AELE, créée en 1960, est une organisation intergouvernementale qui vise à promouvoir le libre-échange et l'intégration économique au profit de ses quatre États membres que sont l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. Le Royaume-Uni était un membre fondateur de l'AELE, qu'il a quittée au moment de rejoindre l'Union.

Depuis 1994, tous les États de l'AELE, sauf la Suisse qui a rejeté l'adhésion par votation populaire, appartiennent également à l'Espace économique européen formé avec l'Union européenne.

Depuis l'adhésion de l'Islande, du Liechtenstein et de la Norvège à l'EEE, et avec le développement des accords entre l'Union et la Suisse, l'AELE est aujourd'hui une « coquille vide », pour reprendre l'expression de Jean-Claude Piris.

En intégrant l'EEE, le Royaume-Uni devrait notamment :

- accepter les quatre libertés, dont la liberté de circulation ;
- reconnaître les compétences conférées à l'Autorité de surveillance de l'AELE et à la Cour de Justice de l'AELE ;
- contribuer au budget de l'Union (selon *Open Europe*, la contribution norvégienne par habitant au budget de l'Union équivaut à 88 % de la contribution britannique par habitant) ⁽¹⁾ ;

(1) <http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/as-the-uk-searches-for-a-post-brexit-plan-is-the-eea-a-viable-option/>.

La Norvège contribue au budget de l'Union européenne à hauteur de 447 millions d'euros pour la période 2014-2020 au titre de sa participation à certains programmes européens (Horizon 2020, Erasmus +, Galileo et Copernic) – à laquelle s'ajoutent des contributions annuelles de 6 millions d'euros pour la coopération entre le pays et l'Union européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et de 25 millions d'euros dans le cadre du programme de coopération territoriale européenne. Elle contribue également à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'EEE à hauteur de 388 millions d'euros par an en 2014-2020 (source : rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat sur les conséquences économiques et budgétaires d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne par M. Albéric de Montgolfier).

– intégrer dans sa législation toutes les nouvelles dispositions juridiques de l’Union affectant le marché intérieur – la Norvège a ainsi intégré trois quarts de la législation européenne ⁽¹⁾ – sans pouvoir participer directement à leur définition ;

– intégrer l’acquis communautaire ou une partie de celui-ci dans d’autres domaines (concurrence et aides d’État, protection des consommateurs, environnement, politique sociale, entre autres).

En l’absence d’adhésion du Royaume-Uni à l’EEE, plusieurs autres options peuvent servir de modèle lors de la négociation des futures relations commerciales de l’Union européenne avec le Royaume-Uni.

En dehors de l’EEE, **la Suisse est aujourd’hui le pays tiers avec lequel l’Union européenne entretient la relation économique la plus complète.** En plus de l’accord de libre-échange signé en 1972, la Confédération a conclu avec l’Union, à la suite de son refus d’intégrer l’EEE, un ensemble d’accords sectoriels signés en 1999 ⁽²⁾, puis une autre série d’accords en 2004 ⁽³⁾. Plus d’une centaine d’accords nous lient aujourd’hui.

Ces accords permettent un large accès de la Suisse au marché intérieur, grâce notamment :

- à la reconnaissance mutuelle des normes pour les produits ;
- à l’ouverture des marchés dans certains secteurs clés : appels d’offres publics, transport aérien et terrestre.

Aujourd’hui, à l’exception de certains produits agricoles, les biens circulent entre la Suisse et l’Union en franchise de douane, et avec des barrières non tarifaires réduites.

En revanche, les services ne sont que partiellement couverts par ces accords. C’est notamment le cas des services financiers, pour lesquels seul un accord relatif à l’assurance-vie a été conclu.

La Suisse contribue également au budget européen : selon Jean-Claude Piris, sa contribution par habitant équivaut actuellement à 55 % de la contribution nette par habitant du Royaume Uni.

Ni les États de l’EEE ni la Suisse ne font en revanche partie de l’Union douanière, et des formalités douanières perdurent donc avec ces États.

(1) Source: étude indépendante commandée par le Gouvernement norvégien en 2012 http://www.eu-norway.org/Global/SiteFolders/weben/NOU2012_2_Chapter_1.pdf.

(2) Accords dits « bilatéraux I » sur la libre circulation des personnes, la suppression des obstacles techniques au commerce (dit accord de reconnaissance mutuelle, sur l’examen de la conformité des produits), les marchés publics, l’agriculture, les transports terrestres, le transport aérien et la recherche.

(3) Accords bilatéraux II, qui concerne d’autres secteurs économiques (industrie des denrées alimentaires, tourisme notamment) et élargit la coopération entre la Suisse et l’UE à d’autres domaines importants dépassant le seul cadre économique, tels que la sécurité, l’asile, l’environnement ou la culture.

Dans son discours de Lancaster House, Mme May a plaidé pour la conclusion d'un « *accord douanier* » avec l'Union, en précisant que cet accord pourrait signifier « *un accord douanier complètement nouveau* », « *devenir un membre associé de l'union douanière* » ou bien « *de rester signataire de quelques-uns de ses éléments* ». Elle a toutefois exclu que le Royaume-Uni reste lié au tarif douanier commun, qui constitue le volet externe de cette Union douanière.

Il est **tout à fait envisageable qu'un pays non membre de l'Union européenne fasse partie de l'union douanière**. Ainsi, depuis 1995, la Turquie forme avec l'Union européenne une union douanière pour les biens et les produits agricoles transformés (les services ne sont pas concernés).

La participation à cette union douanière limite en revanche considérablement l'autonomie de la politique commerciale turque. En effet, la Turquie est contrainte d'aligner ses droits de douane vis-à-vis des pays tiers sur ceux appliqués par l'Union européenne : tout accord commercial conclu par l'Union avec des pays tiers, s'il prévoit une réduction des droits de douane, s'impose à la Turquie. À l'inverse, la Turquie ne bénéficie pas des accords commerciaux négociés par l'Union et doit négocier ses propres accords bilatéraux.

La Première ministre britannique a indiqué vouloir un « *accord de libre-échange nouveau, complet, audacieux et ambitieux* » avec l'Union européenne.

Les **accords commerciaux de « nouvelle génération »** aujourd'hui négociés par l'Union européenne **prouvent qu'un tel accord pourrait couvrir des pans très importants de nos échanges, et aller bien au-delà de la seule réduction des barrières tarifaires**.

À titre d'exemple, l'accord d'association paraphé en 2012 avec l'Ukraine contient à la fois un volet politique et une intégration économique avec l'Union européenne, notamment via un « *accord de libre-échange complet et approfondi* » (ALECA) qui prévoit :

– une libéralisation de la quasi-totalité des échanges – avec pour objectif une réduction d'environ 99 % des droits de douane imposés sur les produits industriels échangés ;

– la reprise par l'Ukraine d'une partie significative de l'acquis européen.

L'accord ne traite donc pas que de tarifs douaniers, mais couvre toutes les autres questions liées au commerce, comme les procédures douanières, les obstacles dits « techniques » au commerce (notamment les normes techniques et les évaluations de conformité à ces normes), les règles sanitaires et phytosanitaires, la liberté d'établissement des entreprises et de prestation de services, les paiements et la circulation des capitaux, la réglementation des

marchés publics, le droit de la concurrence ou l'amélioration de la protection de la propriété intellectuelle.

Contrairement à l'EEE et aux accords avec la Suisse, cet accord concerne une grande partie des produits agricoles.

L'accord conclu avec le Canada pourrait également servir de référence. Le Canada a en effet conclu, en septembre 2014, un accord de libre-échange avec l'Union européenne – dit accord économique et commercial global – qui devrait être ratifié au cours de l'année 2017.

Cet accord couvre une grande part de nos échanges : ainsi, 92 % des produits agricoles et alimentaires pourront être exportés librement. Certains produits sensibles seront en revanche soumis à des quotas au-delà desquels les droits de douane seront maintenus.

Bien au-delà de la seule réduction des tarifs douaniers, il prévoit également l'ouverture des marchés publics, la protection d'indications géographiques et une harmonisation des règles de la propriété intellectuelle. L'ouverture des marchés est également prévue pour certains services, comme les télécommunications, l'énergie ou encore le transport maritime.

Si l'on s'appuie sur les deux exemples précédents, on peut toutefois penser que des difficultés pourraient émerger au moment de la ratification d'un tel accord :

– dans le cas de l'accord avec l'Ukraine : aux Pays-Bas, après un vote parlementaire favorable à la ratification, un référendum d'initiative citoyenne a été organisé le 6 avril 2016. Après une campagne moins centrée sur l'Ukraine que sur la construction européenne, le « non » l'a emporté à près de 62 %. Pour ratifier l'accord, les Pays-Bas doivent désormais obtenir un nouveau vote parlementaire ;

– dans le cas de l'accord avec le Canada : le Gouvernement de la région belge de Wallonie, s'appuyant sur une résolution adoptée par son Parlement le 27 avril 2016, a refusé de donner les pleins pouvoirs au ministre fédéral du commerce afin qu'il puisse valablement autoriser la signature de l'accord, empêchant ainsi l'unanimité au Conseil. Après des mois d'intense activité diplomatique entre Bruxelles, Namur et Ottawa, un compromis a été trouvé le 27 octobre 2016 entre les différentes entités belges et le Gouvernement fédéral.

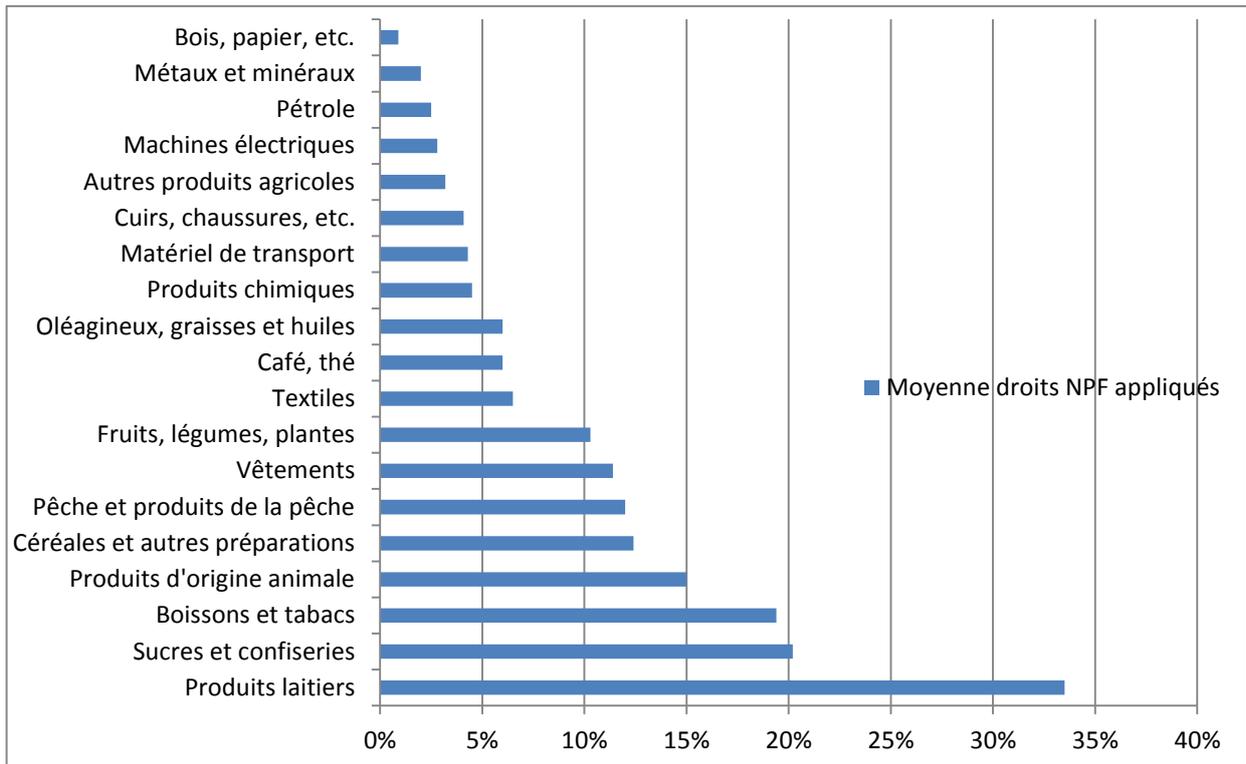
Accord avec...	Durée des négociations
Corée	4 ans
Pérou, Colombie et Équateur	5 ans
Mexique	4 ans
Australie	3 ans
Canada	5 ans

En l'absence de tout accord, les relations commerciales avec le Royaume-Uni pourraient être définies par les seules règles de l'OMC. Cela constituerait évidemment une solution par défaut, qui impliquerait que le Royaume-Uni renégocie l'ensemble de ses engagements au sein de l'OMC. Comme l'a souligné le directeur général de l'Organisation, ces engagements ne pourraient évidemment pas être un simple « copier-coller » de ce dont bénéficie le Royaume-Uni en tant que membre de l'Union ⁽¹⁾.

Dans ce cas, les exportations britanniques vers les États membres – et inversement – feraient l'objet de droits de douane, la seule condition étant que ces droits de douane soient « aussi avantageux » que ceux pratiqués vis-à-vis du pays tiers ayant la situation la plus favorable (clause dite de « la **nation la plus favorisée** »). L'Union européenne ne pourrait donc pas offrir au Royaume-Uni des tarifs douaniers plus faibles que ce qu'elle offre déjà aux autres membres de l'OMC, et vice-versa. La libéralisation des échanges de services, définie par l'accord dit « GATS » (accord général sur le commerce des services) resterait relativement limitée.

(1) Discours au World Trade Symposium de Londres sur l'état du commerce mondial:
https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra126_e.htm.

MOYENNE DES DROITS APPLIQUES PAR L'UNION EN VERTU DE LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISEE



Source : OMC, *Profils tarifaires dans le monde 2016*.

b. Des mécanismes juridiques déjà existants

Aucun des « modèles » précédents ne devrait s'appliquer tel quel au Royaume-Uni : aucun ne répond aux grandes lignes exprimées à Londres et notre proximité géographique, l'interconnexion de nos marchés et l'uniformité de nos législations au moment du Brexit nous conduiront à innover.

Toutefois, l'intérêt de ces différents « modèles » est de nous permettre d'identifier des instruments juridiques déjà existants qui pourront être utilisés pour définir cette relation commerciale nouvelle, car ils ont été construits de telle sorte à être compatibles avec l'ordre juridique européen et respectueux des intérêts de l'Union européenne.

De nombreux mécanismes pourraient ainsi faciliter le plus possible les relations commerciales entre le Royaume-Uni et le continent. L'accord relatif à l'EEE est innovant de ce point de vue, puisqu'il présente la particularité d'être mis à jour continuellement, par l'incorporation des nouveaux actes de l'Union européenne.

Sans forcément aller aussi loin, le futur accord commercial avec le Royaume-Uni pourrait par exemple inclure des mécanismes de « **reconnaissance mutuelle** ». L'Union européenne a en effet conclu à de multiples reprises des accords ne portant pas directement sur une homogénéisation des normes applicables aux produits mis sur le marché, mais sur la reconnaissance de leur certification : ces accords prévoient que les produits d'un certain nombre de

secteurs peuvent être certifiés par des organismes d'évaluation de la conformité reconnus dans l'Union européenne et être introduits sur le marché d'un pays tiers sans devoir y subir d'autres procédures d'homologation, et inversement.

Actuellement, il n'existe toutefois pas d'accord de reconnaissance mutuelle « général » avec un État tiers : chaque accord vise spécifiquement une liste de produits concernés.

Dans certains domaines, le droit de l'Union prévoit également – dans certains accords internationaux ou dans le droit dérivé – la possibilité pour la Commission européenne de prendre des « **décisions d'équivalence** » à l'égard de pays tiers. En prenant de telles décisions, la Commission reconnaît qu'un niveau de protection analogue existe entre la réglementation de ce pays tiers et celle de l'Union dans certains domaines (par exemple, la protection des données personnelles).

De telles décisions d'équivalence existent notamment dans le domaine financier, et pourraient servir de base à la réflexion sur l'avenir de la place de Londres.

Ainsi, certaines directives relatives à la régulation financière prévoient d'ores et déjà un régime de « pays tiers » permettant aux institutions financières implantées et autorisées hors de l'EEE d'obtenir ce passeport financier, si les réglementations financières britanniques sont reconnues comme « équivalentes » à celles de l'Union.

Toutefois, comme l'ont souligné le Gouverneur de la Banque de France, la directrice du Trésor et le président de l'Autorité des marchés financiers, auditionnés par la mission :

- ces régimes sont aujourd'hui très **hétérogènes** ;
- ils n'ont **pas du tout été imaginés pour un acteur de la taille du Royaume-Uni** ;
- ils concernent surtout le domaine des marchés et ne couvrent **ni les activités de crédit ni celles d'assurance**.

Surtout, ces régimes d'équivalence, en matière financière notamment, ne prévoient aucun régime de suivi ou de contrôle. Or la question qui se posera est principalement celle du **suivi de l'évolution dans le temps de la législation britannique**. Il est évident qu'au moment même de la sortie du Royaume-Uni de l'Union, nos réglementations seront équivalentes. Mais comment s'assurer qu'elles le resteront ? Pour éviter tout dumping réglementaire, mais aussi pour protéger les consommateurs européens, des mécanismes de suivi et de surveillance efficaces devront être mis en place si l'on décidait de recourir à ce type de dispositif. Dans son Livre Blanc du 2 février 2017, le Gouvernement britannique lui-même a souligné que des mécanismes de règlements des différends devraient

être mis en place dans le cadre de la future relation entre l'Union et le Royaume-Uni.

À ce titre, l'exemple de l'évolution récente des relations entre l'Union européenne et la Suisse est éclairant.

En effet, l'Union européenne considère aujourd'hui que la multiplication d'accords sectoriels a atteint ses limites, et ne garantit pas une interprétation et une application homogènes des règles du marché intérieur. Depuis 2014, des négociations sont donc en cours en vue d'un accord rénovant le cadre institutionnel de ces relations. L'objectif poursuivi par l'Union est d'assurer l'homogénéité juridique dans les aspects du marché intérieur auxquels la Suisse participe, par l'adaptation permanente de ces accords à l'évolution de l'acquis communautaire et par l'interprétation et l'application uniforme de ces accords (en conférant un rôle de surveillance à la Commission européenne et de contrôle à la CJUE dans les secteurs concernés par les accords).

Si l'Union devait *in fine* conclure un accord de libre-échange avec le Royaume-Uni, il conviendrait donc de tirer les leçons des limites du « modèle suisse ». Une solution envisageable pourrait, par exemple, consister dans la mise en place d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de Justice *ad hoc*, inspirées de ce qui a été mis en œuvre dans le cadre de l'AELE ⁽¹⁾.

3. La poursuite d'une coopération étroite pour la protection des Européens

Le Royaume-Uni est aujourd'hui un **pilier de l'Union et un allié majeur de la France pour assurer la sécurité des citoyens européens**. N'oublions pas que c'est, avec la France, le **seul État membre de l'Union disposant d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, le seul doté de l'arme nucléaire et le seul à fournir un effort de défense à la hauteur de nos ambitions stratégiques** (légèrement au-dessus de 2 % du PIB pour les Britanniques ; 1,81 % pour la France).

Dans un contexte où des menaces graves pèsent sur la sécurité de notre continent, il est dans l'intérêt de tous qu'il reste un partenaire privilégié de l'Union européenne et de la France dans ce domaine, quelles que soient les modalités de sa sortie.

Nous devons donc trouver les moyens d'une coopération intense sur les sujets de sécurité intérieure et extérieure, à la fois entre le Royaume-Uni et l'Union et dans nos relations bilatérales. Cette volonté de continuer à œuvrer ensemble dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité est pleinement partagée

(1) Une Autorité de surveillance (aux pouvoirs inspirés de ceux de la Commission en matière de surveillance) et une Cour de Justice spécifiques existent pour l'application des règles de l'EEE. Cette Cour de Justice, où siègent trois juges nommés par chacun des États de l'AELE membre de l'EEE, coopère étroitement avec la Cour de Justice de l'Union.

par le Gouvernement britannique, comme l'a rappelé Theresa May, affirmant que le « *global Britain* » qu'elle appelle de ses vœux « *continuera à coopérer avec ses partenaires européens dans des domaines importants tels que le crime, le terrorisme et les affaires étrangères* ».

Pour le président-rapporteur, la sortie du Royaume-Uni de l'Union ne devra pas pour autant empêcher les vingt-sept autres États membres d'avancer vers une Europe de la sécurité, bien au contraire : la sortie du Royaume-Uni de l'Union ne fera que rendre ce besoin plus criant. Dans la continuité de la déclaration de Bratislava, il est plus urgent que jamais d'approfondir notre coopération policière et en matière de renseignement, de créer un parquet européen, de se doter d'une véritable défense européenne et d'affirmer la place de l'Europe sur la scène internationale.

a. Pour préserver notre sécurité intérieure, une association la plus complète possible du Royaume-Uni à la coopération policière et judiciaire européenne

La coopération judiciaire et policière est l'un des exemples les plus éclatants de l'attitude ambiguë du Royaume-Uni vis-à-vis de l'Union européenne, « *un pied dedans, un pied dehors* ».

Le Royaume-Uni, qui ne fait pas partie de l'espace Schengen, bénéficie en effet d'un « *opt-out* » global sur toutes les mesures de l'ancien « troisième pilier » relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, sauf pour **rente-cinq mesures pour lesquelles le Royaume-Uni a demandé un « *opt-back in* »**. Parmi ces trente-cinq mesures, on trouve notamment Europol, Eurojust, les équipes communes d'enquête, le mandat d'arrêt européen, la reconnaissance mutuelle des décisions de confiscation et des peines d'emprisonnement, les échanges d'informations issues du casier judiciaire, certaines dispositions de la Convention de Schengen et le Système d'information Schengen rénové.

Sans accord sur le sujet, une fois sortis de l'Union, les Britanniques ne pourront plus participer à ces instruments, au sein desquels ils occupent parfois une place importante.

« Opt-in » et « opt-out » du Royaume-Uni dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Lors de l'adoption du traité d'Amsterdam en 1997, certains domaines du « troisième pilier » (les politiques liées aux visas, à l'asile, à l'immigration et toutes celles en lien avec la libre circulation), ont été intégrés au premier pilier communautaire. En conséquence, la règle de la majorité qualifiée au Conseil est devenue le principe et les États ont été privés de leur droit de veto. Dans le même temps, « l'acquis de Schengen », c'est-à-dire les accords de Schengen et la convention d'application de 1990, a été intégré dans le cadre de l'Union européenne (protocole n° 2 intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne de 1997).

En réaction à la possibilité de se voir imposer des décisions, le Royaume-Uni a alors demandé puis obtenu un statut spécial dans ce domaine, lui conférant à la fois un droit d' « opt-out » pour les sujets du troisième pilier transférés au premier pilier, et un droit d' « opt-in » pour les mesures de l'acquis de Schengen.

Le traité de Lisbonne a maintenu et renforcé les dérogations dont disposait déjà le Royaume-Uni dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. En effet, le protocole n° 21 du traité de Lisbonne sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice étend à l'ensemble de cet espace la dérogation dont ces deux pays bénéficient, y incluant donc désormais la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Dans ce cadre, le protocole n° 36 du traité de Lisbonne prévoyait que le Royaume-Uni pouvait notifier au Conseil jusqu'au 1^{er} juin 2014 sa sortie globale (« *block opt-out* ») des mesures de l'ancien troisième pilier, ce qu'il a fait en juillet 2013.

Cette faculté est accompagnée (art. 10 par. 5 du protocole n° 36) d'une possibilité pour le Royaume-Uni de notifier « à tout moment par la suite » son intention de rejoindre certaines de ces mesures (« *opt-back-in* »). C'est ce qu'a fait le Royaume-Uni en décembre 2014, en rejoignant trente-cinq mesures, dont six relevant de l'acquis Schengen.

Il convient notamment de souligner que le Royaume-Uni n'a pas été admis à participer à Frontex, au motif que l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures constitue un développement de dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles il ne participe pas. En matière d'asile, le Royaume-Uni a opté pour l'application de la convention de Dublin sur la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile et du règlement Eurodac (système de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile).

Pour le président-rapporteur, il conviendra de **s'interroger au cas par cas sur l'association du Royaume-Uni à ces différentes mesures, en privilégiant une approche ouverte**. Des mécanismes d'association sont déjà prévus par certains dispositifs : il conviendra d'en tirer parti au maximum. Pour d'autres instruments, en revanche, la participation d'un État non membre de l'Union ni même de l'espace Schengen semble impensable.

L'une des **principales questions qui devra être réglée sera celle de la participation britannique à Europol**, l'Office européen de police, qui appuie les autorités nationales dans la lutte contre la criminalité internationale et le

terrorisme. Le Royaume-Uni joue aujourd'hui un rôle majeur au sein de cette agence – dont le directeur est d'ailleurs britannique –, et il est notamment l'un des États membres fournissant la plus grande quantité d'informations à sa base de données.

En annonçant en novembre 2016 leur volonté d'« *opt-in* » au nouveau règlement Europol, les Britanniques ont montré, après le référendum, leur volonté de continuer à contribuer à la coopération policière européenne : en cas d'absence d'« *opt-in* », le Royaume-Uni aurait en effet cessé d'appartenir à Europol dès l'entrée en vigueur de ce nouveau règlement en mai 2017. Mais dès sa sortie de l'Union, le Royaume-Uni devra quitter l'agence, qui pourrait dans le même temps perdre toutes les données fournies par les Britanniques.

Il est en effet difficilement envisageable qu'une fois sorti de l'Union, le Royaume-Uni reste membre d'une agence de l'Union supervisée par les institutions européennes et soumise au contrôle juridictionnel de la Cour de Justice.

Deux types d'accord existent aujourd'hui entre Europol et des pays tiers :

– des accords dits « stratégiques », signés avec la Russie, la Turquie, l'Ukraine et la Bosnie-Herzégovine. Ces accords permettent des actions de coopération, mais excluent tout échange de données personnelles ;

– des accords dits « opérationnels », signés notamment ⁽¹⁾ avec les États-Unis, le Canada, la Suisse ou la Norvège. Ces accords permettent l'échange de données personnelles, mais ils ne permettent pas aux États tiers d'accéder à la base de données d'Europol.

Une attention particulière devra être portée à l'évolution de la situation du Danemark au sein d'Europol. En effet, tirant les conséquences du « non » danois au référendum du 3 décembre 2015 sur l'« *opt-out* » dont le pays dispose pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le Danemark n'a pas souhaité être lié par le règlement de 2016 relatif à Europol, qui entrera en application le 1^{er} mai 2017. Les États membres et le Parlement européen doivent donc se prononcer dans les mois à venir sur l'inclusion du Danemark à la liste des pays tiers et organisations avec lesquels Europol peut conclure des accords.

Après l'entrée en vigueur du nouveau règlement Europol, un tel accord de coopération avec le Royaume-Uni devrait être négocié exactement comme n'importe quel autre accord entre l'Union et un État tiers, sur la base de l'article 218 du TFUE. Pour pouvoir conclure un tel accord, le Royaume-Uni devra notamment prouver qu'il garantit un niveau suffisant de protection des données personnelles.

(1) Liste complète de pays ayant signés un accord opérationnel avec Europol : l'Albanie, l'Australie, le Canada, la Colombie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Islande, le Lichtenstein, la Moldavie, Monaco, le Monténégro, la Norvège, la Serbie, la Suisse, les États-Unis.

Dans une moindre mesure, le Brexit aura une incidence sur d'autres instruments de notre coopération policière :

– le Système d'information Schengen (SIS II) facilite l'échange d'informations entre les autorités nationales chargées des contrôles aux frontières, les autorités douanières et la police, et contient notamment des signalements se rapportant à des personnes portées disparues ainsi que des informations sur certains biens (véhicules ou papiers d'identité volés par exemple). Aucun accord avec des pays tiers n'est actuellement prévu. La Norvège, l'Islande, la Suisse et le Liechtenstein en font partie... mais tous sont membres de l'espace Schengen. C'est une base de données importante, mais le Royaume-Uni n'y est relié que depuis avril 2015, et n'a pas accès aux données relatives aux étrangers signalés aux fins de non admission dans le territoire Schengen. Il n'en est que le 7^e contributeur, mais la consulte régulièrement (4^e place) ;

– le PNR européen permettra l'utilisation des données des dossiers des passagers aériens à des fins répressives, grâce à une directive européenne adoptée en 2016, après plus de dix ans de négociations. La directive laisse la possibilité de transférer des données à des autorités de pays tiers, au cas par cas et pour des besoins opérationnels. Le Royaume-Uni, qui dispose d'un système d'exploitation des données PNR depuis 2008, pourrait conclure un accord avec l'Union, comme il en existe déjà avec le Canada, l'Australie et les États-Unis ;

– le traité de Prüm facilite la coopération transfrontalière en matière de police, et régit notamment l'échange de données ADN, d'empreintes digitales et d'immatriculation des véhicules. Le Royaume-Uni n'a intégré ce mécanisme qu'en mai 2016, et son maintien pourrait être facilité par la nature de cet instrument, initialement créé en dehors du cadre communautaire.

Comme l'a rappelé le ministre de l'Intérieur Bruno Le Roux lors de son audition par la mission ⁽¹⁾, les échanges d'informations resteront naturellement possibles dans le cadre d'Interpol.

En ce qui concerne la coopération judiciaire, **notre collaboration étroite pourra continuer au sein de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale Eurojust**. En effet, la **possibilité de disposer d'un « procureur de liaison » pourra être offerte au Royaume-Uni**, s'inspirant de ce qui existe déjà avec la Suisse, la Norvège et les États-Unis.

La décision Eurojust de 2008 – dont une révision est en cours de négociation – prévoit en effet qu'Eurojust peut conclure des accords avec des États tiers qui peuvent porter, en particulier, sur l'échange d'informations, y compris de données personnelles, et sur le détachement d'officiers ou de magistrats de liaison auprès d'Eurojust.

(1) Audition du 2 février 2017, dont le compte-rendu est annexé au présent rapport.

En pratique, Frédéric Baab, membre national d'Eurojust pour la France, lors de son audition par la mission ⁽¹⁾, a estimé que « *ces procureurs de liaison ont à peu près les mêmes capacités d'action que les membres nationaux : ils peuvent ouvrir un dossier, organiser des réunions de coordination et les présider, et participer à une équipe commune d'enquête. La Suisse ayant ratifié le deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire de 1959, le procureur de liaison suisse ne se distingue presque pas, sur le plan opérationnel, d'un membre national. La seule différence avec les membres nationaux est que les procureurs de liaison ne participent pas aux réunions du Collège d'Eurojust, c'est-à-dire à la gouvernance de l'organisation.* »

En revanche, c'est avant tout la fin du principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice qui bouleversera nos relations avec le Royaume-Uni dans le domaine de la coopération policière et judiciaire.

La justice britannique n'aura ainsi plus accès au mandat d'arrêt européen, dont l'efficacité, malgré les difficultés liées à la transposition par le Royaume Uni de la décision cadre dans un sens beaucoup plus contraignant que l'esprit de la décision cadre, et une jurisprudence également peu favorable à la mise en œuvre des mandats d'arrêt aux fins de poursuite, est désormais reconnue. Depuis l'entrée en vigueur du mandat d'arrêt européen en 2004, 8 000 individus ont été extradés par le Royaume-Uni vers un autre État membre ⁽²⁾.

Pourtant, dans le contexte actuel de lutte contre le terrorisme, le mandat d'arrêt européen semble irremplaçable, en raison notamment de l'obligation qu'il fait aux États membres d'extrader mêmes leurs propres nationaux – révolution directement liée à l'émergence de la citoyenneté européenne –, mais aussi des délais raccourcis de mise à exécution qu'il offre. N'oublions pas que l'extradition de Rachid Ramda, le cerveau des attentats commis au cours de l'été 1995 à Paris, n'a été accordée par la Grande-Bretagne à la France qu'après dix ans de procédure... À l'inverse, Osman Hussain, l'un des auteurs de la tentative d'attentat du 21 juillet 2005 dans le métro londonien, a été extradé depuis l'Italie en moins de deux mois.

D'autres instruments de reconnaissance mutuelle, moins connus, permettent la saisie ou le gel d'avoirs bancaires ou leur confiscation ou même l'obtention de preuves (décision d'enquête européenne).

Frédéric Baab, membre national d'Eurojust, a considéré lors de son audition par la mission qu'il serait extrêmement problématique d'accorder l'accès aux Britanniques à ces instruments de reconnaissance mutuelle, rappelant que cette reconnaissance mutuelle nécessite un niveau de confiance qui ne peut exister qu'au sein de l'espace judiciaire européen, « *puisque les autorités judiciaires*

(1) Audition du 15 décembre 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

(2) Source : Livre blanc du 2 février 2017. Par ailleurs, depuis 2004, date à laquelle la procédure du mandat d'arrêt européen est entrée en vigueur entre le Royaume-Uni et la France, 212 mandats ont été échangés entre nos deux États dont 122 à l'initiative de la France et 90 à l'initiative du Royaume-Uni.

doivent exécuter quasiment les yeux fermés la décision qu'elles reçoivent », et que par ailleurs, « *des missions d'évaluation mutuelles sont régulièrement réalisées par des magistrats et des fonctionnaires de la Commission européenne qui vont mesurer dans chaque État membre la manière dont les instruments en question ont été transposés en droit interne et sont appliqués par les autorités judiciaires* ».

Toutefois, le retour à l'application de la Convention européenne d'extradition de 1957, adoptée par le Conseil de l'Europe, serait loin d'être satisfaisant, et rallongerait considérablement les délais de ces extraditions. Pour le président-rapporteur, il serait donc **souhaitable d'envisager un accord d'extradition spécifique entre l'Union et le Royaume-Uni** ⁽¹⁾.

De même, le **système européen d'information sur les casiers judiciaires** (ECRIS), c'est-à-dire l'interconnexion électronique des casiers judiciaires au niveau européen, permet de connaître les antécédents judiciaires d'un ressortissant européen dans un délai de dix à vingt jours. C'est un dispositif propre à l'Union européenne, auquel le Royaume-Uni ne pourra probablement plus avoir accès. Notre coopération en la matière devra donc s'appuyer sur la Convention du Conseil de l'Europe de 1959 d'entraide judiciaire en matière pénale, qui permet des échanges beaucoup moins efficaces et rapides.

Enfin, dans le contexte du Brexit, **le président-rapporteur estime que notre coopération bilatérale sur ces sujets, déjà importante, devra être renforcée.**

Les accords du Touquet

Les accords du Touquet du 4 février 2003 constituent le fondement de la coopération franco-britannique en matière de lutte contre l'immigration clandestine. Ils permettent la création de **bureaux de contrôles nationaux juxtaposés** dans des zones de contrôle des ports maritimes français et britanniques de la Manche et de la Mer du Nord, dispositif similaire à celui des contrôles aux terminaux français et britanniques du tunnel sous la Manche, créé par le protocole de Sangatte du 25 novembre 1991. Par cet accord, chaque État autorise ses agents à remplir leur mission sur le territoire de l'autre État, et, au sein de la zone de contrôle délimitée sur le territoire de l'État de départ, la réglementation de l'État d'arrivée est applicable de la même façon que sur son propre territoire.

Le traité fixe également le partage du traitement des demandes d'asile entre l'État de départ et l'État d'arrivée au moment du départ du navire. Il prévoit explicitement que si la demande d'asile est **formulée après les contrôles mais avant le départ du navire**, son traitement **relèvera de l'état de départ**, concrètement de la France pour les demandes exprimées dans le port de Calais.

L'article 25 de ce traité prévoit un **préavis de deux ans en cas de dénonciation.**

(1) *La Norvège et l'Islande ont négocié un tel accord entre 2001 et 2014, accord qui n'est toujours pas entré en vigueur.*

Dans le nouveau contexte de crise migratoire en Europe, les gouvernements français et britanniques ont renforcé cette coopération (feuille de route définie par la déclaration des deux ministres de l'Intérieur du 20 août 2015). Cette coopération se traduit notamment par **l'aide financière apportée par le Royaume-Uni** pour la sécurisation du port du Calais et du tunnel transmanche (**100 millions d'euros engagés**).

Suite au référendum britannique, le Président de la République comme le ministre de l'intérieur ont souligné que le Brexit n'entraînera aucune modification de la frontière entre les deux pays, « *puisque le Royaume-Uni était et demeure une frontière extérieure de Schengen* », et que le traité du Touquet n'est aujourd'hui « *en rien remis en cause par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne* ».

Le 30 août 2016, dans une nouvelle déclaration conjointe, les ministres de l'Intérieur de nos deux pays ont réaffirmé « *leur engagement à coopérer encore plus étroitement en matière de lutte antiterroriste, de sécurité et de migration* », et leur engagement à « *collaborer de manière étroite pour renforcer la sécurité de notre frontière commune, afin de réduire substantiellement la pression migratoire à Calais* ». Dans cette déclaration, le Royaume-Uni s'engageait notamment à « *accepter l'entrée d'enfants non accompagnés demandeurs d'asile sur le territoire britannique dans les cas où ceci est dans leur intérêt, conformément au règlement Dublin III* ».

Le Royaume Uni s'était en effet engagé à accepter sur son territoire les mineurs isolés ayant un lien de parenté dans le pays et ceux « en situation de vulnérabilité dont l'intérêt supérieur serait de rejoindre le pays » (amendement dit « Dubs », du nom du député travailliste Alf Dubs, à l'« Immigration Act » de mai 2016). À ce jour, le Royaume-Uni a recueilli plus de 750 mineurs isolés ayant des liens familiaux avérés sur son sol, d'après Lord Llewellyn, Ambassadeur du Royaume-Uni en France, lors de son audition par la mission ⁽¹⁾. Malgré cela, il reste aujourd'hui plus de 1 200 mineurs isolés dans les centres dédiés en France. En décembre 2016, le Gouvernement britannique a annoncé que les autres demandes étaient rejetées (« *les jeunes restants sont en sécurité, aux bons soins des autorités françaises* »). Le Royaume-Uni a finalement accepté de réexaminer au cas par cas les situations de ceux qui ont indiqué contester les décisions de refus. Lors de son audition par la mission d'information, le ministre de l'Intérieur Bruno Le Roux a indiqué que le dialogue franco-britannique sur cette question se poursuivait afin de s'assurer que les engagements britanniques seraient respectés.

b. Un allié précieux de l'Union européenne et de la France sur la scène internationale

La sortie du Royaume-Uni conduira à son **exclusion de la définition de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union**, qui était pourtant l'un des vecteurs principaux, au cours des dernières années, de l'expression de sa politique étrangère (sanctions contre la Russie, négociations sur le nucléaire iranien, lutte contre le changement climatique...).

(1) Audition du 26 janvier 2017, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

En dehors de ce cadre institutionnel, l'Union européenne a toutefois un intérêt majeur à continuer à coopérer étroitement avec le Royaume-Uni en matière de politique étrangère.

C'est aussi l'intérêt de la France. Au sein de l'Union, **les Britanniques sont aujourd'hui ceux qui partagent le plus notre approche des enjeux stratégiques et nos intérêts diplomatiques**, sans oublier que nous sommes les deux seuls pays européens à disposer d'un siège au Conseil de sécurité des Nations-Unies et à être dotés de l'arme nucléaire. Disposant d'outils diplomatiques – en premier lieu le réseau remarquable qu'est le *Foreign Office* – et militaires analogues, le Royaume-Uni reste notre partenaire européen le plus volontaire pour s'engager à nos côtés sur la scène internationale et un allié stratégique pour la conduite de notre diplomatie générale. Son départ ne fera qu'accentuer le rôle déjà majeur de notre pays, mais aussi sa responsabilité, dans la conduite de la politique étrangère de l'Europe et dans la défense de notre continent.

Nos deux pays sont aujourd'hui engagés ensemble dans de nombreux grands dossiers internationaux, qu'il s'agisse des crises ou des enjeux globaux.

Le Royaume-Uni est tout d'abord l'un de nos partenaires majeurs dans la lutte contre le terrorisme : nous sommes, après les États-Unis, les deux pays les plus actifs au sein de la coalition de lutte contre Daech, et les forces britanniques participent, au côté des forces françaises, aux frappes aériennes contre Daech en Irak et en Syrie. Suite à l'invocation de l'article 42.7 du traité sur l'Union européenne (clause d'assistance en cas d'agression armée) par la France en novembre et en juillet dernier, le Royaume-Uni s'est notamment engagé à soutenir davantage l'armée nigérienne dans sa lutte contre Boko Haram.

C'est également notre partenaire privilégié dans le dossier syrien, au sujet duquel nos deux pays partagent une vision analogue tant sur le diagnostic que sur les solutions à y apporter. En Afrique, Londres est le premier de nos partenaires à avoir fourni une assistance logistique lors de l'opération Serval au Mali, et le seul allié européen à nous fournir un appui à la fois en transports et en renseignements. En République centrafricaine, le Royaume-Uni a également soutenu le lancement de l'opération Sangaris par une aide de transport logistique et une aide humanitaire majeure.

Enfin, le Royaume-Uni, engagé depuis longtemps dans la réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, est un soutien important de l'Union européenne et de la France dans la lutte contre le changement climatique. Des réflexions devront être engagées sur la manière dont il pourrait continuer à être associé aux outils européens dans ce domaine, avec pour objectif de préserver le même niveau d'ambition, sans pour autant que le Brexit n'entraîne des efforts supplémentaires pour les autres États membres.

À première vue, cette proximité, enracinée dans l'histoire, ne devrait pas être affectée par le Brexit. Le vote de juin dernier a d'abord fait craindre une tentation isolationniste, le risque étant également celui d'un Royaume-Uni qui jetterait toutes ses forces dans les négociations avec l'Union, reléguant de ce fait son action sur la scène internationale au second plan. Mais le nouveau ministre des affaires étrangères Boris Johnson, dans son premier discours de politique étrangère en décembre 2016 à Chatham House, a livré une vision internationaliste et ambitieuse de ce que pourrait être la politique étrangère britannique à l'ère du Brexit, insistant notamment sur la stabilisation du Moyen-Orient et sur le refus de toute normalisation avec la Russie.

Cependant, l'évolution de la politique étrangère britannique sera profondément liée aux inflexions de Washington. Sous le mandat de Donald Trump, et à l'heure du Brexit, il est aujourd'hui difficile de prédire comment évoluera la « relation spéciale » transatlantique si chère à Londres. Le Royaume-Uni choisira-t-il de se rapprocher de la nouvelle politique étrangère américaine pour s'assurer d'un renforcement de la relation économique et commerciale transatlantique, au point d'en faire une priorité de rang supérieur à la défense d'intérêts jusqu'à présent identifiés comme communs ? C'est ce que l'attitude du Royaume-Uni lors de la Conférence de Paris pour la paix au Proche-Orient du 15 janvier 2017 pourrait laisser craindre.

À ce stade, les positions affirmées par Londres et la nouvelle administration américaine divergent sur la plupart des sujets sensibles : rôle de l'OTAN, relations avec la Russie, Moyen-Orient, etc. Lors de sa première rencontre avec le président américain le 27 janvier 2017, Theresa May a réaffirmé l'importance de l'Alliance atlantique, tout en souhaitant qu'elle fasse davantage dans la lutte contre les cyber-attaques et le terrorisme, et invitant les États européens à respecter leur engagement à consacrer 2 % de leur PIB aux dépenses de défense. Elle a également rappelé la position de Londres sur la Russie, affirmant son appui au maintien des sanctions tant que les accords de Minsk n'auront pas été pleinement mis en œuvre.

Cette nouvelle donne américaine pourrait au contraire inciter le Royaume-Uni à privilégier le développement d'une « relation spéciale » avec l'Europe en matière de politique étrangère et de défense. C'est ce que souhaite le président-rapporteur.

Enfin, en matière de défense, le Brexit devrait nous conduire, d'un côté, à donner une impulsion nouvelle à l'Europe de la défense, et de l'autre, à préserver nos relations bilatérales.

L'impact potentiel du départ britannique sur l'évolution de la politique européenne de défense est ambivalent.

Il faut garder en mémoire que le Royaume-Uni a joué un rôle majeur dans la construction de la politique européenne de la défense, notamment lors du

sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998, dont la déclaration finale évoquait « *le développement progressif d'une politique de défense commune* » en même temps qu'une « *capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles* ». Ce sommet a fondé la vision moderne de l'Europe de la défense et impulsé la création de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD, devenue depuis politique de sécurité et de défense commune, PSDC) lors du Conseil européen de Cologne en 1999.

Le concept de groupement tactique, adopté en 2004 et devenu opérationnel en 2007, issu d'une initiative franco-britannico-allemande, est également une avancée dans laquelle les Britanniques ont eu un rôle déterminant. Ces groupements tactiques ont pour objet de mettre à la disposition de la PSDC un vivier de forces capables de se déployer rapidement dans des zones lointaines en cas de déclenchement d'une crise.

Actuellement, des forces armées britanniques sont déployées dans cinq missions ou opérations militaires menées par l'Union européenne (environ cent vingt militaires britanniques engagés)⁽¹⁾. Le Royaume-Uni a notamment souhaité donner une grande visibilité à l'implication de son pays au sein de l'opération EUNAVFOR Med (dite « Sophia ») au large des côtes libyennes, et fournit depuis le début de l'opération un navire océanographique, le HMS Enterprise.

Mais si le Royaume-Uni contribue en pratique à la PSDC, il a souvent été un frein pour la construction d'une véritable défense européenne.

L'organisation d'une défense européenne est avant tout perçue par les Britanniques comme une politique complémentaire et auxiliaire de l'OTAN, dont le développement institutionnel et les initiatives capacitaires doivent être limités. Les Britanniques mettent un point d'honneur à ce que les initiatives européennes ne dupliquent pas l'Alliance Atlantique, et se sont notamment opposés à l'extension demandée par la France du mécanisme de financement des opérations militaires Athena, à la création d'un état-major européen permanent et à l'augmentation du budget de l'Agence européenne de défense.

Quelle sera l'attitude du Royaume-Uni vis-à-vis de la PSDC d'ici sa sortie de l'Union ? En septembre 2016, en amont d'une réunion des ministres de la Défense de l'Union à Bratislava, Michael Fallon, ministre britannique de la Défense, a déclaré : « *nous sommes d'accord sur le fait que l'Europe doit faire davantage pour répondre aux défis du terrorisme et de l'immigration, mais nous allons continuer à nous opposer à toute idée d'une armée européenne ou d'un quartier général pour une armée européenne, qui reviendrait simplement à saper [l'autorité de] l'OTAN* ». Mais comme l'a souligné le ministre de la défense Jean-Yves Le Drian lors de son audition, les Britanniques ont fait preuve, au cours des mois qui ont suivi le référendum, d'une plus grande souplesse, et « *ne se sont pas opposés, en particulier, à l'établissement, au sein de l'Union européenne,*

(1) Source: Leaving the European Union: UK Armed Forces and Diplomatic Service, *Chambre des Lords*, 2 décembre 2016.

d'une capacité opérationnelle permanente de planification et de conduite dans le domaine stratégique » ni « à la mise en œuvre du principe de financement de la défense européenne, que ce soit dans le domaine de la recherche ou qu'il s'agisse de la révision des mécanismes permettant le financement des actions de défense de l'Union européenne par le dispositif Athena » ⁽¹⁾.

Le départ du Royaume-Uni de l'Union doit donc être l'occasion pour la France de relancer l'Europe de la défense. Pour ce faire, l'Allemagne devra être notre principal appui : c'est d'ailleurs le sens de l'initiative franco-allemande de septembre 2016 initiée par les ministres de la défense de nos deux pays, ensuite rejoints par l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la République tchèque, qui a été reprise lors du Conseil européen de décembre.

Jean-Yves Le Drian, lors de son audition par la mission, a d'ailleurs souligné trois inflexions dans la vision stratégique allemande au cours des derniers dix-huit mois : « *une volonté affichée d'augmenter le budget de défense et une augmentation réelle de celui-ci, qui est toutefois encore loin d'atteindre 2 % du PIB* », « *une réactivité et un engagement beaucoup plus fort sur de nombreux théâtres* » et « *un intérêt récent mais marqué pour l'Afrique* ». Ces inflexions sont de bon augure pour le développement d'une défense européenne ambitieuse, sous l'impulsion du couple franco-allemand.

En dehors de la défense européenne, qui doit rester notre priorité, il est évidemment primordial de préserver notre coopération bilatérale avec le Royaume-Uni. Nos deux espaces de souveraineté se jouxtent directement, et nous devons continuer à les protéger ensemble.

Cette coopération bilatérale très intense est permise par les traités de Lancaster House de 2010, avec un volet conventionnel et un volet nucléaire.

Dans le cadre de ces accords, nos deux pays travaillent notamment à la mise sur pied d'une force expéditionnaire commune interarmées (*Combined Joint Expeditionary Force*). L'exercice final *Griffin Strike* en avril 2016 a permis de confirmer la capacité opérationnelle de cette force pouvant aller jusqu'à 10 000 hommes mobilisables très rapidement et pouvant mener des opérations de haute intensité, sur des théâtres d'opérations menées sous l'égide de l'ONU, de l'OTAN ou de la PSDC, au sein d'une coalition ou dans un cadre bilatéral.

Sur le plan capacitaire, cette coopération permet le développement de projets essentiels aux capacités militaires européennes (développement en commun de plusieurs nouveaux missiles et du système de combat aérien futur). Cette coopération constitue le terreau de partenariats majeurs pour notre industrie de défense, notamment autour de MBDA et Thalès.

Le ministre de la défense, lors de son audition par la mission, a réaffirmé le caractère essentiel de ces accords, qui ne seront « *en rien affectés par la*

(1) Audition du 19 janvier 2016, dont le compte rendu est annexé au présent rapport.

décision de sortie de l'Union européenne, du point de vue du ministère français de la défense comme de M. Fallon, conforté par le discours de Mme May ».

CONCLUSION : LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Compte tenu de la phase dans laquelle les travaux de la mission se sont déroulés, à savoir en amont du déclenchement de la procédure de l'article 50 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le présent rapport s'est attaché à restituer le contexte dans lequel les négociations vont s'ouvrir. Ce faisant, il a mis en exergue plusieurs points de vigilance qui conduisent le président-rapporteur à formuler trois types de recommandations.

Un premier bloc de recommandations concerne la manière d'entrer dans les négociations.

1. Débuter par la négociation de divorce pour mettre au point une sortie ordonnée : lorsque les interlocuteurs britanniques affirment que certains secteurs, notamment les services financiers, constitueront le cœur des négociations, ils manifestent le souhait de focaliser les négociations dès le départ sur le statut futur. Or tel n'est pas, ni le texte de l'article 50, ni l'intérêt de l'Union européenne. Il conviendra de veiller à ce que les négociations portent dans un premier temps sur les aspects liés au divorce lui-même, y compris la charge financière pesant sur le Royaume-Uni du fait de sa sortie. Le mandat de négociation confié à la Commission européenne devra être parfaitement clair sur ce point. L'obtention d'accords sur de nombreux sujets évoqués dans ce rapport devra constituer le préalable à toute discussion sur la relation future.

2. Régler rapidement la question du statut des citoyens européens : parmi les modalités de sortie qui nécessiteront des mesures transitoires, la question des droits des citoyens devra constituer la priorité absolue. D'une part, la continuité de leur droit au séjour devrait être garantie sans conditions aux expatriés résidant depuis plus de cinq ans dans leur pays d'accueil. D'autre part, des droits spécifiques devront être octroyés aux citoyens ne répondant pas à cette condition mais s'étant installés dans un autre État de l'Union européenne avant que ne soit établi le choix du Royaume-Uni de sortir de l'Union européenne. La date retenue pourrait être celle du déclenchement de la procédure de sortie et en tout état de cause ne saurait être antérieure au 23 juin 2016.

3. Dans un deuxième temps, négocier les grandes lignes de la relation future en utilisant les instruments existants comme base de négociation : des mesures provisoires d'anticipation de la relation future devront être discutées ; c'est le sens de l'expression figurant à l'article 50 « *en tenant compte de la relation future* ». Il va de soi qu'on ne saurait entrer dans la négociation en proposant une solution essayant de répondre aux demandes du Royaume-Uni, dont

on voit bien aujourd'hui qu'elles visent à obtenir des avantages compétitifs en maintenant au maximum l'existant dans les domaines d'intérêt national, sans subir les contraintes liées à la participation à d'autres politiques, ni à la soumission à l'ordre juridique communautaire fondé sur le partage de souveraineté et le contrôle supranational. Compte tenu du poids du Royaume-Uni dans l'économie et la politique mondiales, il va de soi qu'un accord final – s'il y en a un – sera nécessairement sur mesure. Pour autant, l'Union européenne dispose d'instruments compatibles avec son ordre juridique et il convient de les utiliser comme base de négociation.

4. Faire progresser l'Union européenne : les Vingt-Sept ne doivent pas entrer dans ces négociations en considérant qu'elles constituent et rythment leur agenda européen. Nous savons qu'une grande partie de notre énergie sera absorbée par ces négociations. Néanmoins, les négociations seront conduites par la Commission et nous avons tout à fait la possibilité de progresser dans la mise en œuvre de la feuille de route de Bratislava. Plus encore, c'est un impératif de crédibilité de l'Union européenne et de restauration du lien avec ses citoyens. Cela peut être fait à droit constant : approfondissement du marché intérieur, notamment numérique, investissements, politique énergétique, politique industrielle, mobilité, gestion extérieure des frontières, défense européenne... La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ne doit rien suspendre.

Un deuxième bloc de recommandations concerne la conduite des négociations.

5. Faire prévaloir l'intérêt de l'Union européenne en maintenant la cohésion : la cohésion des vingt-sept États membres constituera la clé d'un bon accord pour l'Union européenne ; il sera donc essentiel de maintenir l'approche unitaire qui a prévalu jusqu'à présent. Les négociations bilatérales devront être exclues et des modes de concertation régulière définis, qui permettent à tous les États de prendre pleinement leur part dans la définition des positions et de rester en phase avec les négociateurs.

6. Travailler et agir en collaboration étroite avec l'Allemagne : pour fermenter cette cohésion, le rôle du couple franco-allemand sera fondamental. Sans être exclusive de ses partenaires, la relation entre nos deux pays, dont le poids sera mécaniquement revalorisé dans l'Union européenne amputée du Royaume-Uni, aura la tâche difficile de produire des positions de compromis acceptables par tous et de le faire au moyen d'un travail de consultation et de conviction des pays dont ils sont les plus proches. À cet égard, les incertitudes résultant des séquences électorales qui s'ouvrent dans nos deux pays devront être surmontées ; l'ancienneté de nos liens, la singularité des relations personnelles entre nos dirigeants, la profondeur de nos coopérations sectorielles, la régularité de nos relations le requièrent.

7. Maintenir le bien-fondé du choix en faveur de l'Union européenne : aucun compromis ne devra aboutir à une situation qui octroierait le même

avantage au Royaume-Uni et *a fortiori* un avantage supérieur à celui qu'il avait en étant membre de l'Union européenne. À défaut, l'appartenance à l'Union européenne serait privée de sens. Le statut futur devra être fondé sur un équilibre des droits et des obligations. Notons que c'est aussi une question de respect des autres États tiers avec lesquels l'Union européenne dispose d'une relation privilégiée.

8. Promouvoir une approche globale des négociations : autant que possible, les négociations devront éviter de se dérouler secteur par secteur, car cela pourrait aboutir à l'octroi d'avantages compétitifs au Royaume-Uni, quand bien même il ne bénéficierait pas d'une situation équivalente ni *a fortiori* meilleure que celle dont il dispose aujourd'hui. Cela mettrait aussi en péril notre Union par le développement immaîtrisable de divisions entre États membres et entre secteurs d'activités au sein de nos pays. Lorsque des négociations sectorielles se tiendront, il conviendra de veiller à l'équilibre des droits et obligations pour chaque secteur, mais aussi au regard de la relation d'ensemble.

9. Faire preuve d'une attitude respectueuse dans l'intérêt des citoyens européens : alors que le discours de Mme May du 17 janvier 2017 brandit l'arme du dumping fiscal, les Vingt-Sept devront s'abstenir de toute forme de représailles au Brexit, de menaces ou de chantage. En respectant le choix fait par la majorité des électeurs du Royaume-Uni et l'interprétation qui en est donnée par le Gouvernement britannique, nous devons rester concentrés sur l'essentiel : parvenir à organiser de la manière la plus intelligente possible ce départ. Le Brexit n'est effectivement pas un jeu à somme nulle. Il ne peut cependant être un jeu dans lequel tout le monde gagne. Il y aura des perdants. Les intérêts supérieurs des peuples devront prévaloir, notamment en évitant l'appauvrissement généralisé et l'accroissement des risques sécuritaires.

10. Préserver les perspectives d'avenir de l'Union européenne : au-delà du souci de faire progresser l'Union européenne dès à présent, notre pays devra tout au long de ces négociations conserver à l'esprit les perspectives d'évolution future de l'Union européenne. Il convient de veiller à ce que le résultat des négociations n'affaiblisse pas la capacité à faire progresser le projet européen mais qu'au contraire l'on puisse capitaliser sur cette expérience douloureuse.

11. Conduire la négociation dans un temps limité : la négociation de l'accord de divorce doit se dérouler dans un délai de deux ans, sauf prorogation à l'unanimité des Vingt-Sept. Une telle prorogation n'est pas souhaitable. Il faut rapidement clarifier la situation pour les citoyens et les agents économiques, éviter que ne perdure la situation dans laquelle le Royaume-Uni négociera avec l'Union tout en continuant de participer à l'élaboration de ses décisions et conclure l'accord de retrait avant les élections européennes de 2019. Si une période transitoire vers un partenariat futur s'impose, elle devra marquer une différence nette avec le statut de membre et être limitée dans la durée. Cette limitation de la période transitoire imposera de conclure l'accord sur les relations futures dans des délais raisonnables.

Enfin, le dernier bloc de recommandations concerne le travail parlementaire.

12. **Associer les députés français** : la mission émet le vœu qu'un travail de suivi des négociations se mette en place sous la prochaine législature afin que l'Assemblée nationale puisse disposer des informations utiles et ainsi contrôler l'action du Gouvernement. Il appartiendra à la prochaine Assemblée de déterminer les formes que pourrait prendre cette association, mais il serait tout à fait incompréhensible, dans une période où la légitimité démocratique des processus européens est mise en cause, que les représentants de la nation soient tenus à l'écart des détails d'une aventure historique aux conséquences aussi marquées.

13. **Permettre au Parlement de s'exprimer sur le résultat des négociations** : sur le plan juridique, il existe une différence entre les négociations de sortie et la relation future. La sortie est négociée au niveau européen et un accord devra obtenir l'accord du Parlement européen. Un accord avec un État tiers prenant la forme – a priori – d'un accord mixte, doit être ratifié par le Parlement européen et les parlements nationaux. Sur le plan politique, la mission souhaite que le Parlement français puisse s'exprimer sur les deux accords, et s'agissant de l'accord de sortie, au moyen d'un débat avec vote. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de principe, mais aussi d'intégration pleine dans le débat public national.

14. **Intensifier la diplomatie parlementaire européenne** : dans cette phase de négociations, de manière complémentaire à l'action gouvernementale, le rôle des parlementaires peut être particulièrement utile pour accompagner le processus. L'Assemblée nationale a développé des liens forts avec ses partenaires européens, y compris naturellement avec le Royaume-Uni, et ces dialogues, s'ils sont intensifiés, pourront être mis à contribution pour faciliter la compréhension mutuelle et lever les éventuels malentendus ou crispations d'une part, pour faire avancer les projets que nous avons en commun, dans le cadre européen ou bilatéral, d'autre part.

Les Britanniques insistent sur le fait qu'ils ne sortent pas de l'Europe. Bien évidemment ! Nous demeurons nous aussi attachés aux valeurs européennes, à la démocratie, à notre histoire commune, à notre culture et à une certaine conception du monde. Nous en sommes dépositaires et responsables. Sachons pour notre part trouver la ligne de crête qui nous permettra, d'une part, d'agir en faveur des citoyens européens, de leur liberté et de leur sécurité économique et physique, d'autre part, de préserver le projet d'Union européenne, de lui donner sens dans ce monde déstabilisant et de démontrer que c'est un atout formidable pour parvenir à l'objectif de mieux-être des peuples.

Si la géographie européenne demeure, la puissance du rêve européen, dont le ressort est l'amélioration des conditions de vie des pays d'un continent qui pense collectivement son destin, fait l'objet de doutes. Nous faisons pourtant le pari que l'Union européenne, en tant que construction historique et philosophique,

est la projection politique d'un désir de solidarité populaire dont l'actualité est évidente. Dans un monde marqué par un accroissement exponentiel des inégalités, par des reconfigurations importantes du monde du travail dont les mutations technologiques recomposent les emplois, leurs destructions et leur automatisation, par des bouleversements démographiques générateurs de migrations, les réponses aux défis ne sauraient se satisfaire de confuses tentations d'isolement ou de prises de participation d'influence solitaires.

Penser l'avenir des relations du Royaume-Uni et de l'Union européenne revient à dépasser la contradiction au cœur du vote référendaire de juin 2016 : si le Brexit est généralement présenté depuis comme l'affirmation de travailleurs, de familles et de citoyens britanniques en mal de protections, il a surtout donné de la voix, au sein de la classe politique britannique, aux partisans d'une évolution vers ce qui ressemble à un programme de dumping fiscal et social. Au cœur de cette contradiction, il y a notre exigence et notre vigilance : l'Union européenne ne peut se réduire à offrir à ses partisans une zone de libre-échange de services et de capitaux que ne régule aucun effort fiscal, social ou réglementaire.

La défiance aujourd'hui constatée envers les institutions européennes ne résulte d'ailleurs que de l'incohérence politique affichée par des représentants européens qui, en s'engageant dans une voie politique génératrice d'austérités sociales, de contractions budgétaires et de remises en cause des services publics, heurtent de front la réelle légitimité de l'Union à améliorer les infrastructures sociales par de puissantes et fécondes interventions. « *Un mot dit à temps vaut mieux que de longs et beaux discours* » dit un antique proverbe des provinces de l'Angleterre. Face à l'efficacité des négociateurs britanniques qui sauront proposer un agenda préservant leurs intérêts, l'Union devra rappeler ces simples exigences, fruits d'une volonté politique populaire partagée.

Contre les risques de guerre civile économique européenne, l'humanisme bâtisseur des Pères fondateurs doit de nouveau inspirer nos travaux et nos projets. Du développement des infrastructures à l'éducation, de l'égalité de soins au développement urbain, des transports à l'effort de recherche, des protections contre les risques de l'existence à la politique salariale, les domaines qui enrichiront l'avenir et redonneront chair, corps, intensité et grandeur à l'Europe attendent notre engagement, nos veilles et notre union.

EXAMEN DU RAPPORT

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA MISSION

Contribution de M. Christophe Premat, député de la 3^e circonscription des Français établis hors de France (Royaume-Uni et Europe du Nord)

Le Brexit vécu au quotidien par les Français établis au Royaume-Uni : analyse des témoignages reçus.

Plus de sept mois après le vote choc du Brexit, les Français établis au Royaume-Uni sont toujours aussi inquiets. Dès l'annonce de la date du référendum par l'ancien Premier ministre David Cameron, j'avais commencé à recevoir des questions de la part de nos concitoyens au Royaume-Uni qui s'inquiétaient d'une éventuelle victoire du « non ». Les inquiétudes portaient sur l'éventuelle nécessité d'obtenir un permis de travail, la hausse des frais de scolarité dans les universités britanniques ou encore l'éventuel retrait des aides sociales pour les ressortissants européens. Au lendemain du vote, les questions se sont multipliées avec beaucoup d'interrogations, notamment sur l'opportunité de faire une demande de carte de résident permanent et/ou de nationalité britannique.

J'ai décidé en fin d'année 2016, de donner la parole à ces citoyens français résidant sur le sol britannique, pour qu'ils puissent s'exprimer librement sur cette situation qu'ils vivent au quotidien. Nous avons, depuis fin décembre, recueilli et publié 27 témoignages de Français nous faisant part de leur colère et de leurs frustrations, de leur tristesse et de leurs angoisses et de leur souhait d'influencer le débat public en France sur les conséquences du Brexit.

C'est sur ces portraits de Françaises et Français que je souhaite aujourd'hui vous faire un bref retour, portraits étayés par les 500 interpellations reçues depuis juin dernier (courriels, échanges lors de permanences téléphoniques ou de réunions publiques sur le terrain, conférences), et qui dressent un bilan provisoire de la situation à laquelle sont confrontés nos concitoyens suite au vote du 23 juin 2016.

Les motifs d'inquiétude sont nombreux, notamment en raison de l'incertitude qui pèse comme une épée de Damoclès sur les ressortissants européens vivant au Royaume-Uni.

De l'ensemble des témoignages et des interpellations reçues, se dégagent plusieurs thèmes : les inquiétudes liées aux prestations sociales, aux questions financières, aux questions de vie quotidienne, familiale et/ou professionnelle, aux négociations et aux démarches à entreprendre.

a) Les principales préoccupations des Français établis au Royaume-Uni

La première ministre britannique Theresa May a confirmé, dans son discours du 17 janvier dernier, son intention de s'engager dans la voie d'un *hard* Brexit, avec sortie du marché unique européen, abandon du principe de libre circulation des personnes et contrôle étroit des flux d'immigration au Royaume-Uni. Ce discours était très attendu par les Français et autres ressortissants européens résidant dans le pays, pour qui les enjeux sont grands. Si, dans la présentation de ses points clés, la première ministre a assuré vouloir défendre les droits des Européens en Grande-Bretagne et des Britanniques dans l'Union européenne, elle n'a donné aucune garantie et n'a présenté aucun élément nouveau sur cette préservation des droits des expatriés, que le gouvernement britannique compte utiliser comme monnaie

d'échange dans les négociations de sortie. C'est une des grandes craintes des Français, que l'on retrouve dans la plupart des témoignages reçus : « *être pris en otage dans les négociations avec l'Europe* ». Cela les révolte profondément. Ils ont construit une vie au Royaume-Uni, ont contribué activement à l'économie du pays et ont désormais l'impression d'être considérés comme « *a bargaining chip* » ou « monnaie d'échange » (expression reprise par le groupe des « 3 millions », qui s'est constitué au lendemain du vote et qui se présente comme le porte-parole des ressortissants européens au Royaume-Uni).

Cette situation est difficile et angoissante pour les ressortissants français, qui souhaitent obtenir plus de garanties sur leur avenir en Grande-Bretagne, principalement sur **leur liberté de circulation, sur la préservation de leur vie de famille** (notamment pour les familles binationales, réellement désemparées : « *en cas de perte d'emploi quid de la possibilité de rester avec ma compagne et mes enfants britanniques sur le territoire ?* »), **le versement de leur retraite, l'accès aux soins** (NHS, carte européenne de santé), **l'autorisation de travailler, le maintien des prestations sociales et le transfert de capitaux**.

b) Une inquiétude amplifiée pour certains par la recrudescence d'actes à caractère raciste

La recrudescence des actes à caractère xénophobe est réelle, après le vote du Brexit mais elle reste à nuancer, car les témoignages reçus évoquent bien souvent des actes isolés.

Lors d'une réunion publique en Ecosse en janvier, qui rassemblait 10 personnes, 2 d'entre elles (soit 20% de l'assemblée) ont rapporté avoir subi des agressions verbales à caractère raciste, ce qui ne leur était jamais arrivé auparavant (après respectivement 8 ans et 15 ans passés sur le sol britannique). Ce chiffre correspond en moyenne aux témoignages reçus par ailleurs : par exemple, sur les 27 portraits, 6 personnes (22 %) disent avoir vécu et/ou avoir été témoin de propos ou d'actes désobligeants à une ou plusieurs reprises, depuis le vote « Leave ».

Peu parlent de racisme ouvert, mais plutôt d'une parole désormais « déliée » et d'un sentiment de « ne plus être le bienvenu ». Lors d'un échange, un Français m'expliquait comment un de ses collègues était venu lui exprimer sa surprise de voir que le service communication de son entreprise avait choisi de le faire parler sur une vidéo destinée à des clients, alors qu'il avait un « accent français prononcé » et qu'un Britannique aurait clairement mieux fait l'affaire.

L'ambassadeur de France au Royaume-Uni Sylvie Bermann, auditionnée par cette mission d'information, avait par ailleurs déjà alerté la Chambre des Lords, en octobre dernier, au sujet de l'augmentation de commentaires agressifs voire racistes, et d'un sentiment de malaise diffus.

Comme souligné précédemment, les motifs d'inquiétude sont nombreux et les conséquences du Brexit sont encore floues. Nos concitoyens sont souvent désemparés. Ma toute première action, au lendemain du vote, a été de les inviter à ne pas céder à la panique. Le Brexit n'aura pas lieu demain et la situation des ressortissants devrait peu à peu se clarifier. Nous avons toutefois reçu de nombreuses demandes de conseils, sur les démarches à suivre suite au vote en faveur du Brexit, et notamment sur la nécessité de demander un permis de résidence permanente.

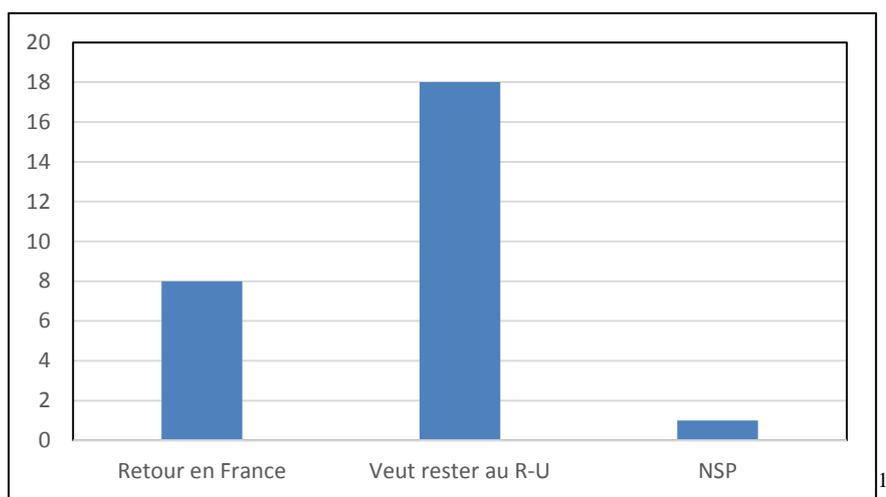
Les démarches entreprises par les Français établis au Royaume-Uni depuis juin

À l'heure actuelle, plusieurs options s'offrent aux Français du Royaume-Uni, en attendant une sortie officielle du pays de l'Union européenne, prévue pour 2019 :

- n’engager aucune démarche et attendre que la situation se clarifie ;
- entamer les démarches pour demander une carte de résident permanent ;
- entamer les démarches pour demander la nationalité britannique ;
- préparer son départ du pays (pour un retour en France ou une expatriation dans un autre pays).

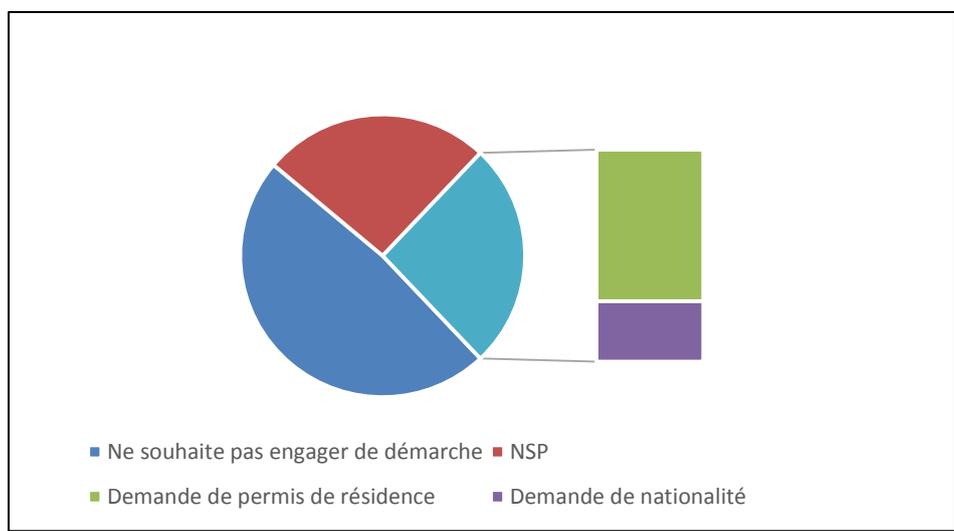
c) Rester au Royaume-Uni...

Rester vivre au Royaume-Uni est l’option la plus largement envisagée par les Français ayant témoigné, comme le montre le graphique ci-dessous :



Les courriels et les appels reçus montrent la même tendance. Mais si l’option de rester vivre sur le sol britannique a la préférence des Français qui ont construit leur vie dans ce pays, les témoignages montrent également que nombreux sont ceux qui se refusent à demander la carte de résidence ou la nationalité, par principe.

Ainsi, sur les 27 portraits reçus, la moitié affirme ne pas souhaiter engager de démarche particulière pour le moment, alors que 5 personnes confirment avoir entamé les démarches pour obtenir une carte de résidence et que 2 personnes ont l’intention de demander la nationalité britannique, comme le montre le graphique ci-dessous :



¹ NSP : ne se prononce pas

Quant aux 200 personnes nous ayant contactés suite au référendum, plus d'une quarantaine des courriels reçus (soit un peu plus de 20 %) portaient sur la demande de permis de résidence (est-ce une nécessité ? difficultés rencontrées pour remplir le questionnaire, rejet de la demande par les autorités britanniques) et 8 d'entre eux portaient sur la demande nationalité britannique.

Certains témoignages, assez nombreux, insistent sur leur attachement profond aux valeurs républicaines françaises et à l'Union européenne pour étayer leur choix de ne pas demander la nationalité britannique : « *Je n'ai aucune intention de prendre la nationalité britannique, sous aucun prétexte que ce soit. Le choc mental du Brexit, le sens de la trahison, et devenir sujet de la couronne sont totalement contraires mes principes. Je suis fidèle à la République qui pour moi n'est pas un vain mot. Je souhaite tout simplement qu'en tant que Française et citoyenne européenne, je ne sois pas traitée comme une citoyenne de seconde zone* ». D'autres estiment avoir contribué à l'économie et à la vie du Royaume-Uni depuis assez longtemps pour être reconnus de façon automatique, ou en ayant accès à des démarches simplifiées pour obtenir un permis de résidence : « *La Grande-Bretagne ayant causé cet état de fait par le référendum, j'estime que c'est à elle de régulariser unilatéralement la situation des EU migrants, sans attendre de voir ce que vont faire les autres pays européens de leurs British migrants, et ce par un moyen simple et rapide (et non en remplissant un formulaire de 85 pages accompagné de nombreux autres documents et justificatifs)* ».

Suite à ces témoignages sur la complexité des démarches administratives, j'ai d'ailleurs envoyé fin janvier un courrier à la secrétaire d'état Amber Rudd pour lui demander de simplifier l'accès à la résidence permanente pour les ressortissants européens. J'estime qu'il est injuste voire humiliant pour les ressortissants européens établis de longue date et éligibles à la résidence permanente de devoir présenter au ministère de l'intérieur britannique des documents non exigés par le droit européen. J'encourage tout de même les Français établis au Royaume-Uni à en faire la demande tout en les invitant à me contacter en cas de difficultés ou de refus de la part du ministère de l'intérieur britannique. Je vais en effet collaborer avec le groupe de travail qui est en train de se mettre en place au Parlement européen pour mettre en lumière les difficultés auxquelles sont confrontés les Européens établis au Royaume-Uni souhaitant obtenir ce statut.

d) ...ou rentrer en France ?

Dans les témoignages reçus, 30% des personnes se disent prêtes ou tentées de rentrer en France, dans les 2 années à venir. Notons toutefois que la plupart d'entre elles avaient prévu un retour en France, souvent avec leur conjoint, pour y passer leur retraite. Ils accélèrent aujourd'hui leur projet.

Une personne nous a par ailleurs déclaré, par courriel, son retour immédiat en France, au lendemain du vote.

Beaucoup de Français s'inquiètent cependant du résultat des élections présidentielles de mai et craignent une arrivée au pouvoir du Front national. Ceux-ci attendent donc mai pour prendre leur décision finale.

Par ailleurs, certains prévoient un retour mais s'inquiètent du soutien et de l'accueil qu'ils y recevront : « *Je suis arrivée au Royaume-Uni avec Erasmus il y a 27 ans et ne suis jamais retournée vivre en France. Suite au Brexit, je pense rentrer en France d'ici deux ans. Je me demande si le gouvernement français envisage de mettre en place un soutien pour ces expatriés tels que moi. Je ne vois pas de communication du gouvernement français vers nous, les victimes de la bêtise Brexit (...) Où se renseigner ? À qui parler ? Qui est responsable de quoi ?* ». Nous renvoyons ces personnes sur le rapport de la sénatrice Hélène

Conway-Mouret sur le retour en France, ainsi que sur l’outil d’aide au retour en France mis en place par le ministère des Affaires étrangères mais il semble essentiel que les Français qui prendront la décision de rentrer en France suite au Brexit soient entendus et conseillés par le gouvernement français.

Les témoignages étudiés dans cette courte note ont été publiés et sont accessibles sur mon blog et nous en attendons d’autres ⁽¹⁾. Il convient de préciser que cette analyse n’a pas de caractère exhaustif et que les interpellations et des témoignages reçus proviennent majoritairement de personnes installées depuis plusieurs années sur le sol britannique.

La situation est difficile et angoissante pour la plupart d’entre eux, et ils souhaitent obtenir rapidement plus de garanties sur leur avenir en Grande-Bretagne. Il est impératif que leurs retours puissent être pris en compte dans les négociations à venir. Le malaise est réel et il me paraît important ne pas sous-estimer le caractère traumatisant, pour certaines personnes, d’être considérées comme étrangères sur le sol britannique après avoir vécu parfois depuis plus de 40 ans dans un pays qu’elles considèrent comme leur pays d’adoption. Certains mots utilisés dans les témoignages sont très forts : « tristesse, malaise, incompréhension, sentiment de rejet, dégoût, trahison ».

Enfin, la plupart des témoignages reçus insistent également sur la position de la France dans les négociations avec le Royaume-Uni. Pour la grande majorité, ils font part de leur souhait de voir la France adopter une position ferme face au Royaume-Uni, mais dans laquelle ils ne seront pas considérés comme une monnaie d’échange.

(1) *Témoignages recueillis par le député Christophe Premat*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

DÉPLACEMENTS

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS