



LX COSAC

Vienne, du 18 au 20 novembre 2018

Session II: Brexit – Situation actuelle

Document d'information

Session II: Brexit – Situation actuelle

Le 23 juin 2016, 51,89 % des électrices et électeurs britanniques ont voté lors d'un référendum pour le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Le 29 mars 2017, la Première ministre britannique Theresa May a initié le processus de retrait de façon juridiquement valide au titre de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne par une notification écrite au Conseil européen. De ce fait, le retrait est prévu pour mars 2019 au bout de la période de négociations de deux ans stipulée par le Traité.

En mars 2018, les deux parties aux négociations sont convenues de ce qu'un accord de transition soit conclu après le retrait du Royaume-Uni de l'UE, devant garantir l'accès du Royaume au marché intérieur et à l'Union douanière jusqu'au 31 décembre 2020, et amortir les effets du Brexit sur les citoyens et les opérateurs économiques. L'UE a toutefois dit bien clairement que de telles règles transitoires ne deviendront contraignantes que si elles sont convenues dans le cadre d'un accord général de retrait. Sans accord de retrait, il n'y aurait par conséquent pas non plus de règles de transition et les dispositions du marché intérieur et de l'Union douanière en vigueur jusqu'ici ne s'appliqueraient plus à partir du 30 mars 2019 entre le Royaume-Uni et l'UE.

État actuel

Depuis le Conseil européen de mars 2018, les négociations piétinent dans tous les domaines. Les questions en suspens concernent l'accord de retrait, le protocole concernant l'Irlande et l'Irlande du Nord comme partie de l'accord de retrait ainsi que le cadre pour les relations futures.

L'accord de retrait ainsi que la déclaration politique sur le cadre des relations futures devraient être conclus d'ici l'automne 2018 au plus tard afin de pouvoir respecter le calendrier pour un retrait en bonne et due forme.

Depuis fin août, la Commission se trouve en mode de négociation permanent au niveau technique ; de même, des rencontres régulières ont lieu entre le négociateur en chef de l'UE, Michel Barnier, et le ministre britannique du Brexit, Dominic Raab.

Lors du sommet informel des chefs d'État et de gouvernement les 19 et 20 septembre à Salzbourg, il a été souligné que les deux parties voulaient éviter un Brexit dur. Il a également été convenu de continuer à approfondir les négociations en octobre.

Lors du Conseil européen du 17 octobre à Bruxelles, les chefs d'État et de gouvernement des EU27 ont déclaré qu'ils appuyaient sans réserve le négociateur en chef de l'UE, Michel Barnier, et qu'ils continuaient à être résolument unis. Ils ont constaté, en outre, que malgré des négociations intenses, des progrès suffisants n'avaient pas encore été réalisés. Michel Barnier devait poursuivre les entretiens avec le Royaume-Uni en accord avec les lignes directrices du Conseil européen déjà convenues. Les chefs d'État et de gouvernement ont déclaré être prêts à convoquer un sommet spécial si et aussitôt que le négociateur en chef de l'Union annoncerait que des progrès notables auraient été réalisés.

Calendrier et procédure à suivre pour le retrait aux termes de l'article 50 du TUE

Au plus tard en automne 2018 : Conclusion des négociations et soumission de la proposition finale pour un accord de retrait par la Commission au Conseil et au Parlement européen. Adoption de la déclaration politique sur le cadre pour les relations futures par le Conseil européen comme annexe à l'accord de sortie.

Au plus tard en février 2019 : Approbation de l'accord de retrait par le Parlement européen (majorité simple, les membres britanniques du Parlement participent au vote) et adoption par le Conseil par une majorité qualifiée renforcée, c.-à-d. 72 % des 27 États membres (= 20 États membres) représentant 65 % de la population de l'UE27.

30 mars 2019, 00h00 : Retrait, sauf si une prorogation du délai de négociations de deux ans est adoptée à l'unanimité par le Conseil européen (possibilité prévue à l'article 50 alinéa 3 du TUE).

À partir du retrait : Négociations sur les relations futures sur la base d'une déclaration politique et entrée en vigueur de la période de transition jusqu'à la fin de l'année 2020.

Accord de retrait

L'accord de retrait traite impérativement des questions associées au retrait, en l'occurrence le règlement financier du retrait, les droits des citoyens, la frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord, les biens en circulation ainsi que la phase de transition.

L'Union européenne et le Royaume-Uni se sont déjà mis d'accord sur des parties importantes avant le Conseil européen de mars, depuis lors il n'y a toutefois pas de progrès substantiels. À l'heure actuelle, un total d'environ 85 à 90 % des négociations du projet ont été menées à bien, et 75 % avaient déjà été réalisés avant le Conseil européen de mars.

Des questions politiquement sensibles sont par contre encore en suspens, en particulier des parties essentielles du protocole sur l'Irlande du Nord, de la gouvernance de l'accord de retrait, y compris le règlement de conflits, du rôle la CJUE et des indications géographiques.

Dans la question de l'Irlande du Nord, l'objectif est d'éviter une frontière dure avec l'Irlande. La Commission propose une « solution backstop », un filet de sécurité pour le cas où il n'y aurait pas de solution dans le cadre des relations futures. Ceci doit être la création d'un espace réglementaire commun Irlande-Irlande du Nord.

Dans le rapport commun, « Joint Report », de décembre 2017, le Royaume-Uni qui s'est engagé à une solution « backstop » juridiquement opérative dans l'accord de retrait, refuse toutefois la proposition de la Commission, étant donné que ceci créerait des barrières douanières et commerciales entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni. La Commission souligne que les contrôles entre l'Irlande du Nord et le reste du pays ne devaient pas avoir lieu à la frontière, mais dans les locaux des entreprises. Seuls les contrôles vétérinaires et phytosanitaires devraient être effectués en mer, ce qui est d'ailleurs déjà partiellement le cas.

Le Royaume-Uni voudrait éviter une frontière dure prioritairement dans le cadre des relations futures. C'est là le but de la proposition d'une zone de libre-échange pour les biens et d'un « Facilitated Custom Arrangement ». On ne serait par conséquent pas forcé d'avoir recours à la solution « backstop ». La Commission n'est en principe pas contre une solution s'appliquant au pays tout entier, toutefois pas sous forme de la proposition britannique, étant donné que celle-ci est en contradiction avec l'indivisibilité des quatre libertés fondamentales.

Cadre des relations futures

Les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni doivent être réglées dans un traité international distinct. Celui-ci ne pourra toutefois être conclu que lorsque le Royaume-Uni sera un pays tiers. Le cadre des relations futures doit, par conséquent, être défini dans une **déclaration politique** sur l'accord de retrait.

Il n'y a pas d'accord sur un futur **partenariat économique**. Le souhait d'un accès au marché intérieur pour les biens, par contre pas pour les trois autres libertés fondamentales, menace l'intégrité du marché intérieur.

Selon la Commission, le domaine d'application restrictif du règlement commun, le « Common rulebook », de l'harmonisation de normes de produits à l'exception des normes sociales et environnementales, violerait toutes les bases d'un « level playing field ». L'absence d'harmonisation quant aux services inclus dans les marchandises donne lieu à des distorsions de la concurrence. Il n'y aurait par conséquent que les deux possibilités de participer au marché intérieur ou un accord de libre-échange ambitieux. Pour ce qui est de la sécurité externe et interne, il y a une grande concordance sur les points essentiels.

Les positions de l'UE sur les relations futures sont contenues dans les Orientations du Conseil européen de mars 2018. Les positions du Royaume-Uni sont contenues dans un Livre blanc de 98 pages du 12 juillet 2018, le « Plan de Chequers ».

Position de l'UE (selon les Orientations du Conseil européen - article 50 - mars 2018) :

- Un partenariat aussi étroit que possible avec le Royaume-Uni. Les positions britanniques actuelles limitent toutefois l'ampleur d'un possible partenariat.
- Principes : Indissociabilité des quatre libertés fondamentales, pas de « choix à la carte » par une approche secteur par secteur, équilibre entre droits et obligations, conditions équitables, pas les mêmes droits et obligations pour un pays non membre, autonomie décisionnelle pour l'UE, c.-à-d. pas de participation du Royaume-Uni en tant que pays tiers aux institutions, organes et organismes de l'UE, respect du rôle de la CJUE.
- Accord de libre-échange comme élément central de la relation économique :
 - Commerce de marchandises : l'objectif étant de couvrir tous les secteurs en l'absence de droits de douane et de restrictions quantitatives
 - Une coopération douanière appropriée
 - Coopération volontaire en matière de réglementation
 - Accès au marché des services selon les règles de l'État d'accueil
 - Autres domaines présentant un intérêt pour l'UE (p.ex., accès aux marchés publics, investissements, protection des droits de propriété intellectuelle)
- Coopération notamment dans les transports, programmes de l'UE (p.ex., recherche et développement, éducation, culture), circulation des personnes physiques, coordination de la sécurité sociale, cadre pour la reconnaissance des qualifications professionnelles, coopération dans le droit familial.
- Partenariats spécifiques dans la coopération des services répressifs et judiciaires en matière pénale (coopération en tant que pays tiers) ; sécurité, défense et politique étrangère (coopération en tant que pays tiers), protection des données (conformément aux règles de l'UE sur l'adéquation pour les pays tiers).
- Gouvernance : Prise en compte de la teneur et de l'ampleur des relations futures ainsi que de l'autonomie de l'ordre juridique de l'UE (y compris du rôle de la CJUE), la gouvernance doit assurer l'efficacité et la sécurité juridique.

Position britannique (selon le Livre blanc du 12 juillet 2018, « Plan de Chequers ») :

- Le noyau du partenariat économique doit être constitué par une zone de libre-échange des biens, étant entendu que le Royaume-Uni doit rester aligné aux normes de produits de l'UE (règlement commun – « Common rulebook »).
- Pas d'harmonisation au niveau des services.
- Pour éviter les contrôles douaniers, le Royaume-Uni propose un « Facilitated Customs Agreement » : 2 tarifs douaniers pour permettre une politique économique indépendante.

- Ces éléments – zone de libre-échange pour les biens et le « Facilitated Customs Agreement » – doivent empêcher une frontière dure entre l'Irlande et l'Irlande du Nord et rendre de ce fait superflu un recours à une solution backstop pour l'Irlande du Nord convenue comme partie du traité de retrait.
- Le Royaume-Uni voudrait mettre fin à la libre circulation des personnes et créer à sa place un nouveau cadre de mobilité devant être présenté à l'automne.
- Le Royaume-Uni aspire à un partenariat de sécurité étroit avec l'UE.
- Dans la plupart des domaines, le Royaume-Uni aspire à une coopération allant au-delà de la coopération « traditionnelle » avec les pays tiers.
- La gouvernance et la résolution de conflits doivent se faire par un Comité conjoint (« Joint Committee ») et par une cour d'arbitrage avec la possibilité de se référer à la CJUE. Les tribunaux britanniques doivent, dans la mesure où le droit communautaire s'applique, « tenir dûment compte » de la jurisprudence de la CJUE, toutefois sans la possibilité de soumettre à la CJUE des demandes de décisions préjudicielles.

« Preparedness »

Dans le cadre des travaux sur l'état de préparation (« Preparedness ») au Brexit, la nécessité d'agir est sondée, des préparatifs sont effectués et des mesures sont prises qui sont nécessaires en raison du Brexit.

Ce faisant, deux scénarios de retrait sont possibles :

« **Deal** » : si l'accord de retrait est ratifié avant le 30 mars 2019, il y aura un retrait (dans une large mesure) ordonné (y compris une phase de transition jusqu'au 1^{er} janvier 2021, pendant laquelle le droit européen reste en vigueur au Royaume-Uni).

« **No deal** » : si l'accord de retrait n'est pas ratifié avant le 30 mars 2019, il y aura un retrait non négocié (pas de phase de transition, le droit européen n'est plus en vigueur au Royaume-Uni à partir du 30 mars 2019).

Le Conseil européen a exhorté en mars 2018 à poursuivre les travaux sur l'état de préparation au Brexit à tous les niveaux en tenant compte de tous les scénarios possibles. En juin, le Conseil européen a de nouveau appelé toutes les institutions de l'UE, les États membres et les parties prenantes à intensifier les travaux relatifs à l'état de préparation.

Depuis avril 2018, la Commission a publié 68 « fiches techniques » pour divers domaines, notamment des informations pour les parties prenantes sur des conséquences possibles d'un Brexit « No deal ».

La Commission a soumis jusqu'ici 8 propositions législatives nécessaires dans chaque scénario, notamment le déménagement des agences ABE et EMA, les réceptions par type et la modification des objectifs d'efficacité énergétique.

Une autre nécessité d'action au niveau de l'UE est l'« External Preparedness », donc le découplage et l'adaptation de bases de données et de systèmes TI et l'information des pays tiers et des organisations internationales sur le retrait.

De son côté, le Royaume-Uni a publié 25 « fiches techniques sur l'état de préparation » au mois d'août, plus 28 en septembre.

Points de discussion:

- Quelles sont les prochaines démarches à entreprendre pour conclure en temps utile l'accord de retrait et empêcher un retrait non négocié du Royaume-Uni?
- Quelles seront les relations futures avec le Royaume-Uni après le retrait?