

Lettre aux collectivités locales

Janvier

2019

n° 15

Jean-Michel Clément, député de la Vienne

Le Brexit : quelle suite après le rejet de l'accord ?

www.jeanmichelclement.com

Après le rejet massif, de l'accord de sortie ordonné négocié pendant plus de 23 mois, le Royaume-Uni se trouve face à une situation politique et diplomatique inédite. Cette situation est également périlleuse pour l'Union européenne et la France, qui doivent se préparer à la perspective d'un « Brexit » sans accord.

Cette situation inquiète aussi nombre des ressortissants britanniques qui vivent dans le département et plus particulièrement dans la circonscription.

Les services de l'Etat en ont bien pris la mesure, et des réunions très suivies par nos amis anglais ont déjà eu lieu à Montmorillon et Civray par exemple.

Il m'est toutefois apparu utile de vous rappeler comment nous en sommes arrivés là et que se passera-t-il en cas de rejet définitif de l'accord négocié entre l'Union Européenne et le Royaume Uni.

1. Chronologie

Le 23 juin 2016, lors d'un référendum organisé par l'ancien Premier ministre David Cameron, 51,9 % des Britanniques ont choisi de quitter l'Union européenne (UE).

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié au Conseil européen son intention de quitter l'UE, conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE).

Le 29 avril 2017, le Conseil européen, composé des chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'UE, a adopté des orientations qui définissent le cadre des négociations et établissent les positions et les principes généraux de l'UE.

L'UE est représentée par Michel Barnier, qui est le négociateur en chef pour les vingt-sept pays.

L'article 50 du TUE définit la procédure permettant à un Etat- membre de se retirer de l'Union européenne. A la suite de la notification par le Royaume-Uni de son intention de quitter l'UE, les négociations ont débuté le 19 juin 2017.

Dans l'intervalle, le Royaume-Uni demeure un membre à part entière de l'UE. Cela signifie que tous les droits et obligations découlant de l'adhésion à l'UE continuent de s'appliquer au Royaume-Uni.

Le 8 décembre 2017, Londres et Bruxelles s'accordent sur trois grands principes qui guideront leurs négociations :

- le non-rétablissement d'une frontière dure entre les deux Irlande ;
- le paiement par Londres de tous ses engagements pris au titre du budget de l'UE 2014-2020 ;
- et la préservation, après le Brexit, des droits des citoyens britanniques résidant déjà dans les autres Etats membres, et inversement.

Le 25 novembre 2018, au terme de la réunion extraordinaire du Conseil européen à Bruxelles, ce dernier a fait sien l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Dès lors, le Conseil a invité la Commission, le Parlement européen et le Conseil de l'UE à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'accord puisse entrer en vigueur le 30 mars 2019, afin de permettre un retrait ordonné.

Le Conseil européen a approuvé la déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, réaffirmant que

l'Union est « déterminée à avoir un partenariat aussi étroit que possible avec le Royaume-Uni ».

Le 13 décembre 2018, au terme de la réunion extraordinaire du Conseil européen à Bruxelles, ce dernier a rappelé s'en tenir à l'accord négocié et entendre procéder à sa ratification, ajoutant : « il ne peut être renégocié ». Le Conseil européen a également souligné que « la solution de dernier recours (qui prévoit de maintenir le Royaume-Uni dans une union douanière avec l'UE) est conçue comme une police d'assurance afin d'empêcher la mise en place d'une frontière physique sur l'île d'Irlande et d'assurer l'intégrité du marché unique ».

Le Conseil européen s'est déclaré prêt à entamer les préparatifs d'un nouveau partenariat « immédiatement après la signature de l'accord de retrait » afin qu'un accord puisse être établi, d'ici le 31 décembre 2020, et que la solution de recours ne soit pas activée.

Si celle-ci devait l'être, « elle s'appliquerait à titre temporaire, tant qu'elle n'aura pas été remplacée par un accord ultérieur permettant d'éviter une frontière physique ».

Les 7 et 9 janvier 2019, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision relative à la signature de l'accord de retrait, ainsi qu'un projet de décision relative à la conclusion de l'accord de retrait et a décidé de transmettre ce projet au Parlement européen, pour approbation.

La décision précise que l'accord prévoit une période de transition pendant laquelle le droit de l'Union, y compris les accords internationaux, sera applicable au Royaume-Uni et sur son territoire. La Commission devra dès lors notifier aux autres parties à ces accords que le Royaume-Uni devra être traité comme un Etat-membre aux fins desdits accords pendant la période de transition.

Le projet de décision indique notamment qu'à la date d'entrée en vigueur de l'accord, les mandats de tous les membres des institutions, organes et organismes de l'Union qui ont été nommés, désignés ou élus eu égard à l'appartenance du

Royaume-Uni à l'Union, prendront fin de plein droit du fait du retrait.

Le 14 janvier 2019, les présidents Tusk et Juncker et la Première ministre May ont procédé à un échange de lettres. Dans leur lettre, les présidents ont répondu aux points soulevés par la Première ministre britannique et ont fourni des éclaircissements sur l'accord de retrait du Royaume-Uni et la déclaration politique. « Nous sommes tous deux prêts à signer l'accord de retrait dès que le vote significatif (« meaningful vote ») aura eu lieu au Parlement britannique », ont-ils indiqué.

Le 15 janvier 2019, les députés britanniques ont massivement rejeté l'accord de retrait négocié avec l'Union européenne, par 432 voix contre 202, déclenchant le dépôt d'une motion de censure par l'opposition travailliste.

Le 16 janvier 2019, le Parlement britannique a repoussé de justesse la motion de censure contre la Première ministre, Theresa May. 325 députés ont exprimé leur confiance dans le gouvernement conservateur, derrière lequel la majorité avait resserré les rangs malgré ses divisions internes sur le Brexit. 306 députés ont voté pour cette motion de censure.

Le 21 janvier 2019, la Première ministre devait proposer un « plan B ».

2. La nécessité de proposer un « plan B »

a) Un « plan B » décrié

Theresa May va tenter, lundi 21 janvier, de rallier avec difficulté les députés derrière son « plan B » pour le Brexit, près d'une semaine après le rejet massif de l'accord de divorce qu'elle avait âprement négocié avec l'Union européenne.

A dix semaines seulement de la sortie prévue de l'UE, le 29 mars 2019, elle doit trouver une voie pour éviter au Royaume-Uni une rupture sans accord, synonyme de risques de pénuries, d'embouteillages monstres autour des ports et d'effondrement de la livre.

La Première ministre reconnaît chercher à faire plier l'UE sur une disposition visant à éviter le rétablissement d'une frontière dure entre l'Irlande et le territoire britannique d'Irlande du Nord, malgré les refus répétés de Bruxelles de revenir sur ce point très controversé au Royaume-Uni.

Plusieurs ministres des Affaires étrangères, lors d'une récente réunion à Bruxelles, ont une nouvelle fois prévenu que l'accord conclu n'était pas renégociable. Le Slovaque Miroslav Lajcak a ainsi indiqué qu'il n'était pas question que l'UE soit « un plus grand perdant que le Royaume-Uni ».

Plusieurs groupes de députés ont prévu de tenter de court-circuiter le Gouvernement, en déposant des amendements à son « plan B » pour éviter un « no deal » ou reporter la date de sortie, avant un vote fixé au 29 janvier, à deux mois tout juste du Brexit.

Afin d'arriver à un consensus, Theresa May a rencontré des dirigeants de l'opposition, ainsi que de nombreux députés de son parti et des responsables du parti unioniste nord-irlandais (DUP), son allié au Parlement, mais son initiative n'a pas abouti. L'opposition lui reproche notamment son refus d'écarter l'éventualité d'une sortie de l'UE sans accord et de vouloir jouer la montre pour forcer les députés à accepter son accord.

Le ministre du Commerce extérieur britannique, Liam Fox, a mis en garde contre le risque de « tsunami politique » si les députés ne respectaient pas le résultat du référendum de juin 2016.

b) Les passions cristallisées autour du « filet de sécurité » irlandais

Le « filet de sécurité » ou « backstop » irlandais est la disposition de l'accord qui cristallise les passions. Il est censé éviter le retour d'une frontière physique entre la République d'Irlande et sa voisine britannique l'Irlande du Nord.

Cette solution de « dernier recours » n'est prévue pour entrer en vigueur qu'à défaut d'autre solution à l'issue de la période de transition. L'accord prévoit que le Royaume-Uni demeure dans un « territoire douanier unique » avec l'UE, ce qui limiterait la

capacité de Londres à négocier des traités commerciaux avec des pays tiers.

Cela est inimaginable pour les partisans d'un divorce net avec Bruxelles. Ils considèrent que cela arrimerait indéfiniment leur pays à l'Union européenne.

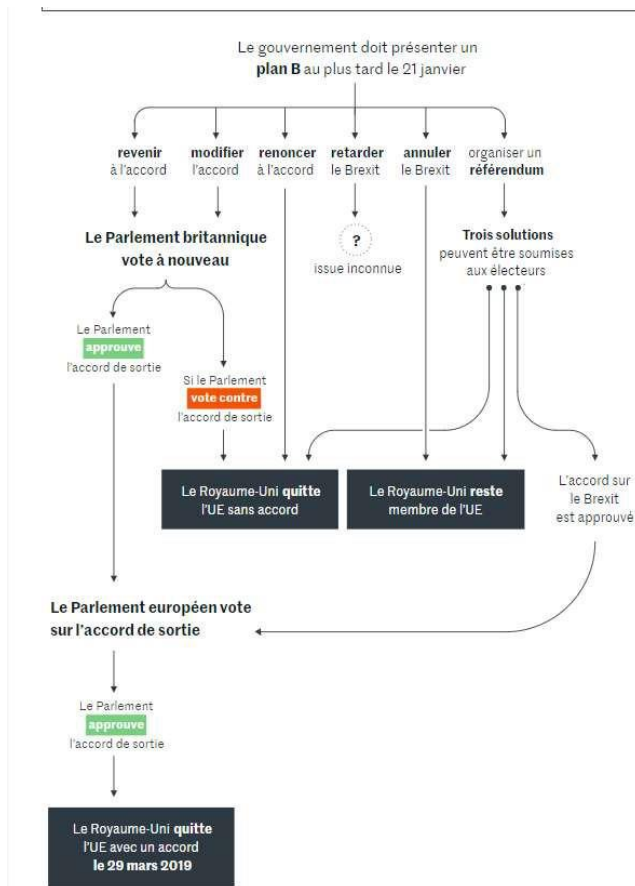
En outre, le « backstop » donne à l'Irlande du Nord un statut particulier*, ce qui est impensable pour la formation unioniste DUP, alliée indispensable de Theresa May au Parlement britannique.

Si l'accord de divorce entre Londres et Bruxelles est approuvé par les députés britanniques, le Royaume-Uni quittera officiellement l'UE le 29 mars 2019, date prévue du Brexit, mais entrera dans une phase de transition de vingt-et-un mois, jusqu'au 31 décembre 2020, pendant laquelle le pays restera dans le marché unique, l'union douanière et les programmes européens.

En revanche, il ne participera plus aux décisions. Les deux parties ont prévu de ratifier un accord qui remplacerait le « backstop », d'ici le 1^{er} juillet 2020. S'ils ne sont pas prêts à cette date-là, une prolongation de la période de transition est prévue (une seule fois et pour une durée limitée).

*Le statut particulier prévoit que l'Irlande du Nord restera alignée sur un nombre limité de règles du marché unique, considérées comme « essentielles pour éviter une frontière dure » : par exemple les normes sanitaires pour les contrôles vétérinaires, ou celles concernant la taxe sur la valeur ajoutée et les aides d'Etat. Les autorités britanniques devront appliquer la totalité du code douanier de l'Union.

3. Quelles options possibles pour Londres ?



4. Déclenchement par la France d'un plan lié à un Brexit sans accord

L'hypothèse d'un Brexit sans accord « est de moins en moins improbable », selon Edouard Philippe. C'est pourquoi le Premier ministre estime qu'il est de « la responsabilité du Gouvernement de tirer les conséquences [du rejet de l'accord par les députés britanniques] et de penser à la préservation des intérêts de nos concitoyens ».

Le Gouvernement a donc déclenché un « plan lié à un Brexit sans accord » qu'il avait demandé à ses ministres dès avril 2018, pour faire face à l'éventualité d'une sortie brutale du Royaume-Uni de l'Union européenne.

« Ce plan comporte des mesures législatives et des mesures juridiques qui visent à faire en sorte qu'il n'y ait pas d'interruption de droits et que les droits de nos concitoyens ou de nos entreprises soient effectivement protégés » a indiqué le chef du Gouvernement.

Le premier pilier de l'architecture juridique est la loi d'habilitation qui permettra au Gouvernement de prendre par ordonnances les mesures de préparation aux conséquences du Brexit sans accord.

Cinq ordonnances pourront être prises par le Gouvernement. La première a été présentée en Conseil des ministres le 23 janvier 2019.

Les quatre autres seront échelonnées dans les trois semaines qui viennent : elle régira les droits des citoyens britanniques en France ;

- 2^{ème} ordonnance : elle permettra la réalisation en urgence des infrastructures nécessaires au rétablissement des contrôles aux frontières (contrôles douaniers, sanitaires et phytosanitaires, des marchandises et des personnes) ;
- 3^{ème} ordonnance : elle permettra aux entreprises établies au Royaume-Uni de continuer à réaliser en France des opérations de transport routier ;
- 4^{ème} ordonnance : elle permettra d'assurer la continuité de certaines activités financières, en particulier en matière d'assurances, après la perte du passeport financier du Royaume-Uni ;
- 5^{ème} ordonnance : elle permettra la poursuite des transferts de matériels de défense entre la France et le Royaume-Uni.

Le Premier ministre a également annoncé un plan d'investissement et d'organisation de cinquante millions d'euros pour les ports et les aéroports français. L'objectif affiché est de s'adapter à la nouvelle situation en construisant des parkings ou des nouvelles installations de contrôle. Edouard Philippe a prévu 580 nouveaux recrutements – inscrits dans la loi de finance 2019 (douaniers, contrôleurs, vétérinaires, agents de l'Etat...) – pour faire face à la montée en puissance des flux de marchandises et de personnes.

La pêche et les industries de transformation des produits marins seront particulièrement impactés par un « Brexit dur ». C'est la raison pour laquelle le Premier ministre a assuré vouloir « défendre les intérêts des pêcheurs français, défendre l'intérêt des lieux de pêche et des entreprises qui participent à ce secteur économique important ». Il considère comme essentiel « une mobilisation européenne ».

5. Analyse de la situation à ce jour et quels enseignements pour l'avenir

Le rejet massif de l'accord de sortie ordonné par le Parlement britannique est une mauvaise nouvelle pour l'Europe, et plus encore pour le Royaume-Uni. L'impasse économique, politique et diplomatique dans laquelle se trouve le Royaume-Uni démontre les limites des discours démagogiques et des mensonges qui ont conduit à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Personnellement, je suis comme tous les membres de mon groupe, profondément attaché à l'Europe, qui seule permettra à la France de peser dans le monde de demain, de se protéger contre les menaces terroristes ou d'apporter une réponse aux crises climatiques et migratoires mondiales.

Nous voulons une Europe au service des peuples, de la croissance, de l'emploi, de la compétitivité, capable de résister aux dumpings fiscaux, sociaux ou écologiques, et de faire émerger des filières innovantes.

Pour cela, nous avons conscience que le fonctionnement de l'Union européenne doit être profondément repensé : le « Brexit » doit permettre un sursaut des Européens, pour une Europe qui protège davantage ses citoyens et ses territoires.

Renégocier un accord ne semble pas opportun. Il n'est pas souhaitable que l'UE soit la grande perdante de ces 17 mois de négociations rondement menées par Michel Barnier.

Nous avons une histoire commune et un avenir commun avec le Royaume-Uni. Cette histoire doit

maintenant se construire sur la base d'une nouvelle relation.

Si demain, le Royaume-Uni n'est plus membre de l'Union européenne, il n'en restera pas moins un pays européen, un voisin avec lequel nous avons de très forts liens. C'est pourquoi nous devons aujourd'hui accompagner la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne à la fois pour nos concitoyens qui resteront au Royaume-Uni après le 29 mars et pour les citoyens britanniques qui vivent en France et souhaitent continuer d'y vivre. Et ils sont nombreux à nous le dire autour de nous tant leur intégration est déjà une réalité.

Certes, les électeurs britanniques ont à 51, 89 % exprimé le désir de quitter l'Union européenne, comme le prévoit l'article 50 du Traité sur l'Union européenne, mais cela ne signifie pas qu'ils s'opposent à une relation privilégiée avec la France.

A cet égard, il est indispensable que le gouvernement soit attentif à la défense des intérêts stratégiques de la France, parce que le « Brexit » aura un impact important sur de nombreux secteurs économiques.

Il faut également veiller à ce que la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ne pénalise pas nos territoires, dont le dynamisme était parfois lié aux rapports étroits qu'ils entretenaient avec le Royaume-Uni. De la même manière, le « Brexit » entraînera une refonte des politiques européennes qui ne doit pas nuire à la cohésion territoriale.

Je pense par exemple à l'impact du « Brexit » sur la Politique Agricole Commune et sur les revenus des agriculteurs français.

Sur la question de la frontière irlandaise, il est impératif que l'accord du Vendredi Saint de 1998 ne soit pas mis en péril et que le filet de sécurité prévu puisse être mis en œuvre.

L'Irlande, Etat-membre à part entière de l'UE doit pouvoir compter sur la solidarité des autres Etats membres et souffrir le moins possible des répercussions négatives d'un Brexit qu'elle n'a pas choisies. ■