



Commission des affaires européennes

Le calendrier du Brexit après la mise en œuvre de l'article 50 par le Royaume-Uni le 29 mars 2017

Le gouvernement britannique ayant obtenu l'aval du Parlement, a déposé, conformément à l'article 50 du Traité sur l'Union européenne, sa demande de retrait de l'Union européenne le 29 mars 2017. Le choix de cette date pour activer l'article 50 découle de la nécessité pour le Royaume-Uni de se retirer de l'Union avant les prochaines élections européennes, prévues pour le printemps 2019.

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.

Cette mise en œuvre de l'article 50 ouvre un calendrier très serré pour les deux ans qui viennent ; mais elle annonce aussi une séquence plus incertaine en trois actes dont ces deux premières années ne forment que le premier acte. En effet, les deux premières années concernent la négociation de l'accord de sortie et celle d'un accord pour couvrir la période transitoire (acte 2). Pendant cette transition se négociera un autre accord fixant lui les termes de la nouvelle relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne pour conduire à l'acte 3 que constitue la mise en place de cette nouvelle relation.

I – Les étapes de l'accord de retrait fondé sur l'article 50

• Le calendrier

Le 29 mars 2017, le gouvernement britannique a notifié au Conseil européen sa décision de retrait. Conformément au Traité, le Conseil européen doit désormais

déterminer les orientations de la négociation concernant les modalités de ce retrait. À la lumière de celles-ci, le Conseil devrait confier à la Commission un mandat pour mener à bien cette négociation. La Commission rendra

régulièrement compte des avancées de celles-ci. Elle a d'ores et déjà nommé son représentant en la personne de l'ancien commissaire européen, Michel Barnier. L'accord obtenu devra être ensuite être adopté à la majorité qualifiée par le Conseil, après avoir reçu l'approbation du Parlement européen. L'accord sera alors réputé conclu par l'Union européenne.

Le Conseil européen prévu le 29 avril 2017 devrait permettre d'élaborer les orientations générales de la négociation. La Commission devrait, dans le même temps présenter ses propres recommandations. Fin mai 2017, le Conseil devrait adopter le mandat de négociation et ouvrir celle-ci. Le calendrier pourrait cependant être étendu afin de tenir compte des élections en France et en Allemagne.

Il n'en demeure pas moins que la procédure de négociation devra être achevée au plus tard en septembre 2018 et qu'une proposition d'accord de retrait soit soumise par le négociateur de la Commission dans la foulée, afin que le Conseil et le Parlement européen puissent s'en saisir. Le Parlement européen devra ensuite approuver l'accord à la majorité des suffrages exprimés d'ici à l'issue de sa mandature, soit au plus tard fin février 2019.

Le Conseil devra, de son côté, approuver l'accord avec 72 % des 27, soit 20 États représentant 65 % de la population des

Vingt-Sept. Le Royaume-Uni fera, quant à lui, ratifier l'accord par son parlement.

Le 29 mars 2019, en l'absence d'accord, l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne prendrait fin par défaut sauf si le Conseil européen, en accord avec le Royaume-Uni, décidait à l'unanimité de prolonger la négociation. La possibilité d'une séparation sans accord n'est pas à exclure, compte-tenu du délai relativement court des négociations.

• **Le contenu de l'accord de retrait dit de l'article 50**

Cet accord dit de l'article 50 contient les termes de la séparation, c'est-à-dire essentiellement une séparation ordonnée dans les domaines administratif, institutionnel, juridique et budgétaire.

Mais cet accord pourrait contenir aussi deux volets autres que les termes pratiques et financiers de la séparation et établir, d'une part, les modalités de la période transitoire (l'acte 2), période nécessaire à la négociation d'un nouvel accord fixant les règles de la relation nouvelle et, d'autre part, les principes généraux qui doivent inspirer cette relation nouvelle (nouvel accord permettant d'entrer dans l'acte 3, c'est-à-dire la nouvelle relation elle-même).

II – Les enjeux et les risques des négociations

• **Les enjeux de l'accord de retrait**

Au plan institutionnel et administratif, il s'agira de s'assurer que tous les ressortissants britanniques quittent leurs fonctions au sein des institutions européennes au jour de sortie du Royaume-Uni. Les négociations devront établir leurs droits individuels, les phases de transition et d'extinction. Les agences de l'Union européenne situées à Londres – Agence européenne du médicament et Autorité bancaire – devront également être transférées sur le territoire de l'Union européenne.

Le Royaume-Uni devra également s'acquitter, à son départ, de l'ensemble de ses obligations et de tous les paiements correspondant aux engagements contractés par lui pour la durée du cadre financier pluriannuel 2014-2020. Le financement des pensions des fonctionnaires européens britanniques devra être assuré et des compensations pourraient être demandées par des pays tiers liés à l'Union européenne par des accords commerciaux. Le montant de cette soule n'a pas été précisément évalué par la Commission européenne.

La question des droits acquis par les citoyens des 27 États membres installés sur le sol britannique devra également être tranchée, qu'il s'agisse des droits relatifs au séjour, au travail, aux études, à la sécurité sociale, aux pensions et à l'accès aux soins.

Le Royaume-Uni devra également sortir des 1 700 accords multilatéraux ou bilatéraux contractés par l'Union européenne.

La question des frontières extérieures de l'Union européenne devra également être abordée, et en particulier la frontière entre l'Irlande et l'Irlande du Nord, partie du Royaume-Uni. L'accord sur la zone de voyage commune qui abolit les contrôles d'identité entre les deux pays apparaît aujourd'hui caduc, au risque de remettre en cause la paix sur l'île. Les bases militaires à Chypre ou le statut de Gibraltar mériteront également une attention particulière, alors que l'Écosse, membre du Royaume-Uni, s'oppose à une sortie de l'Union européenne.

Le Brexit pose la question du rôle de la place financière de Londres, à partir du moment où la Grande-Bretagne annonce un renoncement au marché unique européen. Celui-ci devrait se traduire par le retrait du « passeport européen financier », indispensable pour faire des affaires dans toute l'Union à partir de

Londres, et l'installation des chambres de compensation traitant l'euro, actuellement à Londres, sur le territoire continental européen dans un des États membres de l'Union.

• Quel cadre pour la relation future ?

L'accord futur entre l'Union européenne et le Royaume-Uni devra permettre de maintenir et renforcer les coopérations, notamment dans les domaines de la sécurité et du nucléaire civil.

En matière commerciale, la forme et le contenu de l'accord sur les relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union restent, à ce jour, indéterminés : accord de libre-échange, précédent Espace économique européen, précédent Suisse, ou statut Organisation mondiale du commerce. L'Union européenne devra veiller à faire respecter non seulement l'intégrité du marché intérieur, une concurrence équitable, un équilibre des droits et des obligations, mais également le respect des priorités européennes telles que la sécurité sanitaire ou la qualité alimentaire.

Le tableau ci-dessous récapitule les différentes formes d'accords possibles, entre le statut de membre de l'UE et celui de seul membre de l'OMC.

Relation commerciale avec l'UE	Etat membre de l'UE	EEE (Norvège)	Suisse	Union douanière (Turquie)	Accord de libre échange avec l'Ukraine	Accord de libre échange avec le Canada	Règles de l'OMC
Accès complet au marché unique	Oui	Partiel	Limité	Limité	Limité	Non	Non
Biens	Oui	Partiel (limité pour l'agriculture et la pêche)	Partiel (limité pour l'agriculture)	Oui	Tarifs préférentiels. Limité reconnaissance mutuelle	Tarifs préférentiels. Limité reconnaissance mutuelle	Non (seulement clause de la nation la plus favorisée)
Services	Oui	Oui	Limité	Non	Limité approximativement à l'acquis communautaire	Limité	Non (seulement engagement OMC)
Liberté d'établissement	Oui	Partiel (exceptions possibles : politiques publiques, santé, sécurité, etc)	Très limité (assurance non-vie)	Non	Limité	Limité	Non (seulement services sous OMC)
Capitaux	Oui	Oui	Non	Non	Limité	Limité	Non
Libre circulation	Oui	Oui	Partiel (incluant les services transfrontaliers)	Non	Limité	Limité	Non (Non engagements OMC)
Influence dans la prise de décision	Oui	Limitée à des consultations	Non	Non	Non	Non	Non
Adoption de l'acquis communautaire	Oui	Oui	Limité	Limité	Limité	Non	Non
Contribution au budget de l'UE	Oui	Oui	Limité (pas de contribution formel)	Non	Non	Non	Non
Recours à la Cour de justice de l'UE	Oui	2 piliers : Cour de justice & Cour AELE et autorité de surveillance	Non	Non	Limité à la réglementation européenne	Non	Non
Règles de la concurrence (incl. aide d'Etat)	Oui	Oui mais délai pour l'intégration de l'acquis	Très limité	Limité	Limité	Très limité	Non

Source : Commission européenne/Bruegel

III – Les recommandations du Groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l’Union européenne du Sénat

Dans le rapport qu’il a publié le 15 février 2017, le Groupe de suivi du Sénat sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l’Union européenne a présenté ses recommandations pour les négociations à venir. Il a ainsi déterminé quatre lignes rouges qu’il lui apparaît nécessaire de réaffirmer.

• L’unité et la cohésion des 27 comme priorité

Aucune négociation bilatérale ne doit être conduite et chaque État membre doit s’attendre à devoir consentir certains compromis pour maintenir la cohésion de l’Union.

• Les quatre libertés sont indissociables

Elles constituent en outre la contrepartie de l’accès au marché intérieur. Il ne saurait être envisagé de contourner l’indissociabilité des quatre libertés en segmentant par secteur l’accès au marché unique, tant dans l’accord de retrait que dans l’accord qui fixera le cadre des relations futures entre l’Union européenne et le Royaume-Uni. La libre circulation des personnes ne saurait, notamment, être remise en cause sans que les principes et les valeurs de l’Union européenne ne le soient également.

• Un État ne peut prétendre obtenir plus d’avantages en dehors de l’Union européenne

Ni pendant les négociations, ni durant une éventuelle phase transitoire, ni après le retrait effectif du Royaume-Uni de l’Union européenne, celui-ci ne pourra obtenir de conditions plus favorables ou aussi favorables que celles d’un État membre de l’Union européenne.

• L’association des parlements nationaux

Les parlements nationaux doivent être étroitement associés aux négociations. C’est indispensable pour la démocratie européenne. Cela répond aux attentes exprimées dans divers votes des citoyens européens dont le Brexit constitue le paroxysme. De plus, si l’accord sur les modalités de retrait ne nécessite pas une procédure de ratification parlementaire, tel n’est pas le cas de l’accord sur le cadre des relations futures entre le Royaume-Uni et l’Union européenne, qui devra être ratifié par les parlements nationaux des 27 États membres.