

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

6 mars 2020

RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*sur le mandat de négociation du nouveau partenariat
Union européenne - Royaume-Uni*

*Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 quinquies,
alinéas 2 et 3, du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la
commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées
dont la teneur suit :*

Voir les numéros :

Sénat : 322, 340 et 351 (2019-2020).

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 217 et 218,

Vu le rapport d'information du Sénat "Places financières : quelle stratégie française face au Brexit ?" (n° 574, 2016-2017) – 7 juin 2017 – de M. Albéric de MONTGOLFIER, fait au nom de la commission des finances,

Vu le rapport d'information du Sénat "Quelles liaisons maritimes entre l'Union européenne et l'Irlande après le Brexit ?" (n° 171, 2018-2019) – 30 novembre 2018 – de MM. Pascal ALLIZARD, Didier MARIE et Jean-François RAPIN, fait au nom de la commission des affaires européennes,

Vu le rapport d'information du Sénat "Brexit : tous perdants" (n° 49, 2019-2020) – 10 octobre 2019 – de MM. Jean BIZET et Christian CAMBON, fait au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne,

Vu l'accord du 17 octobre 2019 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 (2019/C 384 I/01),

Vu la déclaration politique du 17 octobre 2019 fixant le cadre des relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni (2019/C 384 I/02),

Vu la résolution du Parlement européen du 15 janvier 2020 sur la mise en œuvre et le suivi des dispositions relatives aux droits des citoyens figurant dans l'accord de retrait,

Vu les principes directeurs en matière de transparence dans le cadre des négociations sur les relations futures avec le Royaume-Uni, approuvés par le Coreper (article 50) le 22 janvier 2020 (XT 21010/20),

Vu la décision (UE) 2020/135 du Conseil du 30 janvier 2020 relative à la conclusion de 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,

Vu la recommandation de la Commission du 3 février 2020 sur la décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, COM(2020) 35 final,

Vu la résolution du Parlement européen du 12 février 2020 sur la proposition de mandat de négociation en vue d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (P9_TA-PROV(2020)0033),

Considérant que le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne est effectif depuis le 1^{er} février 2020, en application de l'accord de retrait conclu le 17 octobre 2019, ratifié par les deux parties ;

Considérant que les États membres de l'Union européenne et le Royaume-Uni sont indissolublement liés par une géographie, une histoire et des valeurs communes ;

Considérant que l'accord de retrait accorde aux citoyens de l'Union européenne résidant avant cette date au Royaume-Uni et aux citoyens britanniques établis sur le territoire de l'Union européenne, des garanties concernant la pérennité de leur établissement dans leur pays de résidence et le maintien de leurs droits dans ce pays ;

Considérant que cet accord de retrait comprend un protocole révisé pour l'Irlande du Nord, de nature à pérenniser l'absence de frontière physique sur l'île d'Irlande et donc à préserver la paix et la stabilité qui y prévalent depuis les accords de paix du Vendredi saint (1998) ;

Considérant qu'une relation aussi étroite que possible est souhaitable avec le Royaume-Uni, afin de limiter les impacts négatifs de son retrait de l'Union européenne, conformément aux principes fixés dans la déclaration politique du 17 octobre 2019 ;

Considérant que cette déclaration politique fournit un cadre en vue de l'élaboration d'un partenariat ambitieux, large, approfondi et souple en matière de coopération commerciale et économique avec en son centre un accord de libre-échange complet et équilibré, de services répressifs et de justice pénale, de politique étrangère, de sécurité et de défense, ainsi que dans des domaines de coopération plus larges, d'autres domaines de coopération pouvant y être adjoints si les parties estiment que cela sert leur intérêt mutuel ;

Considérant qu'un partenariat, même très ambitieux au regard du niveau élevé d'intégration entre les économies du Royaume-Uni et de l'Union et de leur histoire commune, suppose un équilibre entre des droits et des obligations et ne peut en tout état de cause pas être équivalent à un statut d'État membre de l'Union européenne ;

Considérant la nécessité de préserver l'intégrité du marché unique et de l'union douanière, la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes, ainsi que l'ordre juridique de l'Union européenne et le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne ;

Considérant que le contexte international est marqué par une crise du multilatéralisme et une instabilité accrue, par l'affirmation des « États continents », l'expansion du terrorisme et du crime organisé, et par le développement de menaces nouvelles de types hybrides et cyber ;

Considérant que le rôle du Royaume-Uni dans l'architecture européenne de sécurité est essentiel, comme l'est sa contribution à la base industrielle et technologique de défense européenne ;

Considérant que ce contexte impose une coopération étroite entre l'Union européenne et le Royaume-Uni dans les domaines de la politique étrangère, de la sécurité et de la défense ;

– *Concernant le partenariat économique*

Partage l'objectif d'établir une zone de libre-échange garantissant l'absence de tarifs, de redevances, de taxes d'effet équivalent ou de restrictions quantitatives dans tous les secteurs, ainsi qu'une coopération sectorielle plus large lorsque c'est dans l'intérêt de l'Union ;

Souligne que l'atteinte de cet objectif suppose le respect de conditions de concurrence équitables, eu égard à la très forte imbrication des opérateurs économiques britanniques dans les chaînes de valeur européennes et à la proximité géographique qui fait de l'Union européenne un débouché naturel pour les produits et services britanniques ;

Considère que ces conditions de concurrence équitables impliquent de maintenir les normes communes élevées en matière d'aides d'État, de concurrence, d'entreprises publiques, comme en matière de normes sociales, environnementales et relatives à la lutte contre les dérèglements climatiques, ainsi qu'en ce qui concerne les questions fiscales pertinentes ;

Souligne que l'intégration forte du Royaume-Uni dans les flux commerciaux mondiaux implique nécessairement que l'accord de libre-échange garantisse le respect des normes et réglementations s'appliquant aux produits échangés dans le marché unique de l'Union européenne, que ces derniers aient pour origine le Royaume-Uni ou qu'ils transitent par le Royaume-Uni ;

Appelle à faire preuve d'une vigilance particulière s'agissant des produits agricoles destinés aux consommateurs de l'Union, qu'ils aient pour origine ou qu'ils transitent par le Royaume-Uni, afin d'assurer le respect des normes et réglementations sanitaires, phytosanitaires, environnementales, sociales et relatives au bien-être animal en vigueur dans l'Union ;

Estime que les pratiques anticoncurrentielles susceptibles d'avoir des effets sur les échanges entre l'Union européenne et le Royaume-Uni doivent être prohibées par l'accord et que si de telles pratiques sont constatées, l'Union européenne doit se mettre en situation de prendre rapidement des mesures provisoires effectives, notamment dans l'attente d'un accord avec leurs auteurs sur les mesures correctrices qu'ils doivent mettre en œuvre ;

Souligne la nécessité de renforcer les effectifs et les moyens des autorités douanières et vétérinaires afin de préserver la conformité des biens avec les règles du marché unique ;

Observe que le niveau élevé d'ambition du partenariat envisagé avec le Royaume-Uni et la nécessité de préserver l'intégrité du marché unique impliquent une forte convergence réglementaire entre le Royaume-Uni et l'Union dans la durée et donc une harmonisation dynamique des normes et règles ;

– *Concernant la pêche*

Rappelle son opposition de principe à toute perspective qui aboutirait à réserver un sort spécifique à la question de la pêche, sous la forme d'un « Brexit » sectoriel, dont les premières victimes ne manqueraient pas d'être les pêcheurs de l'Union, lesquels redoutent que le Royaume-Uni leur interdise à l'avenir l'accès à ses eaux, ou tire parti d'une situation asymétrique ;

Affirme ainsi qu'un accord sur la pêche est une condition sine qua non en vue de la conclusion d'un partenariat économique ambitieux, vaste et équilibré ;

Soutient la volonté exprimée de préserver les liens économiques d'interdépendance noués, depuis le 1^{er} janvier 1973, dans le domaine de la pêche entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, ce qui suppose, dans l'intérêt de tous, de garder le plus grand accès réciproque, d'une part, aux eaux, d'autre part, aux marchés des deux parties ;

Fait valoir, s'agissant du mode de gestion futur des ressources halieutiques, le souci de conserver une approche responsable fondée, tout à la fois, sur des estimations scientifiques régulières, sur des plafonds de pêche exprimés en termes de rendement maximal durable (RMD), ainsi que sur la nécessaire création de mécanismes efficaces de contrôle et de règlement des différends entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ;

Réaffirme son attachement à la clé de voûte de la politique de la pêche, fondée sur le principe de la « stabilité relative » consistant à disposer d'une clé de calcul stable entre États membres, sur la base de laquelle les quotas annuels des différentes espèces sont répartis ;

Demande, d'une façon générale, que les deux parties privilégient une approche pragmatique et un esprit de compromis, afin de désamorcer le potentiel de conflictualité très élevé que recouvre la question de la pêche dans la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, ce qui suppose, en particulier, l'adoption de quotas de pêche à long terme et modifiables d'un commun accord entre les deux parties ;

– Concernant les relations en matière de services financiers

Soutient la volonté exprimée de préserver la stabilité financière, l'intégrité du marché, la protection des investisseurs et des consommateurs et une concurrence loyale dans le respect de l'autonomie réglementaire et décisionnelle des parties ;

Fait valoir que la perte du « passeport financier européen » est inéluctable, une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européenne ; observe que la City de Londres étant la première place financière européenne, il en résultera que la capacité de l'industrie financière britannique à déployer ses activités en Europe reposera désormais sur l'octroi d'équivalences et qu'il convient que l'Union européenne accompagne un rééquilibrage du paysage financier européen au profit du continent ;

Rappelle l'enjeu qui s'attache à une localisation, au sein de l'Union européenne, des infrastructures d'importance systémique dont les activités sont libellées en euros, afin de préserver la stabilité financière ;

Préconise une refonte des régimes d'équivalence existants pour renforcer l'encadrement des conditions dans lesquelles l'équivalence peut être délivrée en imposant la sollicitation de l'avis technique des autorités de supervision européennes et des autorités nationales concernées, en exigeant une condition de réciprocité et en mettant en place un mécanisme de suivi régulier de l'exercice de l'équivalence accordée ;

Réaffirme son attachement à une parfaite maîtrise des risques de divergence réglementaire et demande plus généralement le renforcement de la gouvernance et des pouvoirs de l'Autorité européenne des marchés financiers afin de prévenir l'installation d'entités qui ne seraient que des boîtes aux lettres au sein de l'Union européenne ;

Estime que le Royaume-Uni et l'Union européenne doivent continuer à partager des objectifs communs en matière de lutte contre l'évasion fiscale et y contribuer ensemble ;

– Concernant la propriété intellectuelle

Souligne l'importance, pour l'innovation au sein de l'Union, d'un niveau élevé de protection et de respect des droits de propriété intellectuelle ; rappelle que l'accord de retrait garantit la protection continue des droits existants au niveau de l'UE, ce qui permet de ne pas imposer de nouveaux dépôts ou enregistrements pour ces droits ; souhaite que le nouveau partenariat le confirme et le garantisse pour les futures indications géographiques protégées et soutient la mise en place d'un mécanisme de coopération et d'échanges d'informations sur ces questions ;

– Concernant la protection des consommateurs

Rappelle l'attachement de l'Union européenne à la protection des données personnelles et la nécessité de maintenir un haut niveau de protection en la matière et souligne que toute décision d'adéquation en la matière devra faire l'objet d'un examen initial et d'un suivi attentif afin que cette protection ne se trouve pas fragilisée ;

Rappelle qu'un haut niveau de protection des consommateurs européens doit être garanti, y compris dans le cadre du commerce électronique, dont il souhaite le développement entre l'Union européenne et le Royaume-Uni dans un environnement sécurisé et ouvert, dans le strict respect de la protection des données personnelles, en assurant la transparence des offres, en particulier les critères de classement, et la bonne information des consommateurs sur les produits et services proposés et sur leurs droits ;

– Concernant le changement climatique et l'environnement

Relève que le partenariat envisagé devrait permettre de maintenir un niveau de protection élevé de l'environnement, au minimum équivalent à celui des normes en vigueur à la fin de la période de transition ;

Juge important de réaffirmer, dans le cadre du partenariat, les engagements pris par les parties en matière de lutte contre les dérèglements climatiques ;

Appelle à faire preuve de vigilance, au moment où l'Union européenne entend mettre en place un pacte vert pour l'Europe, afin d'éviter tout dumping environnemental ; souligne en particulier la nécessité que le Royaume-Uni maintienne un système de tarification du carbone ayant la même efficacité et la même portée que celui en vigueur au sein de l'Union à la fin de la période de transition ; est favorable à la possibilité que le futur système britannique soit associé au système d'échange de quotas d'émission de l'Union, sous réserve que l'intégrité de ce dernier soit préservée ;

– Concernant les transports

Partage la volonté d'assurer une concurrence loyale entre transporteurs aériens de l'Union et du Royaume-Uni mais appelle à clarifier le positionnement des sociétés holding paraissant susceptibles de contrôler à la fois un transporteur extérieur à l'Union européenne et un ou plusieurs transporteurs aériens considérés comme faisant partie de l'Union ;

Au regard de l'alinéa 59 de la déclaration politique du 17 octobre 2019, qui mentionne « une coopération étroite entre l'AESA et la Civil Aviation Authority (CAA) du Royaume-Uni » en vue d'assurer la sécurité aérienne, souhaite que l'échange d'informations sur les incidents aériens figure parmi les objectifs de négociation ;

Souligne l'importance de la liaison Dublin – Liverpool – Douvres – Calais (« land bridge »), qui combine un transport maritime de poids-lourds, la circulation terrestre de ceux-ci en Grande-Bretagne, et enfin le passage ferroviaire dans le tunnel sous la Manche ; considère que cette liaison doit faire l'objet d'une vigilance particulière dans le cadre des négociations à venir ;

Rappelle l'importance qui s'attache à la préservation de la performance du système portuaire européen et des ports maritimes et intérieurs français dans le cadre des futures négociations commerciales entre le Royaume-Uni et l'Union ;

Attire l'attention sur la nécessité de préserver l'attractivité des places portuaires européennes et sur le risque que ferait peser l'adoption de règles fiscales et sociales particulièrement attractives au Royaume-Uni dans le domaine portuaire, notamment par le biais de zones franches ;

– Concernant la sécurité intérieure et la coopération judiciaire

Rappelle que l'Union européenne et le Royaume-Uni partagent des valeurs communes et un attachement aux droits fondamentaux, illustrés notamment par l'adhésion des États membres et du Royaume-Uni à la convention européenne des droits de l'Homme ; souligne que l'Union européenne et le Royaume-Uni sont confrontés à des menaces communes de nature transfrontalière, en particulier le terrorisme et la criminalité organisée ; fait observer que le Royaume-Uni, en tant qu'État tiers, ne fait pas partie de l'espace Schengen, ne bénéficie d'aucun accès privilégié aux systèmes d'information de l'Union européenne et n'appartient pas aux agences européennes intervenant dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;

Considère dès lors qu'il est indispensable d'instituer une coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni permettant de répondre à ces menaces de façon à assurer la sécurité de leurs citoyens, dans le respect de l'autonomie de l'Union européenne et de la souveraineté du Royaume-Uni ; approuve les dispositions du mandat de négociation dans ce domaine de coopération, qui portent sur l'échange de données, la coopération opérationnelle entre services répressifs et judiciaires en matière pénale et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ;

Estime que le nouveau partenariat devra garantir un haut niveau de protection et de coopération dans ce domaine ; demande que les négociateurs prennent plus particulièrement en compte les normes et contrôles en matière de protection des données, y compris les données des dossiers passagers (PNR), les relations du Royaume-Uni avec Europol et Eurojust et les modalités d'extradition et d'entraide judiciaire, qui remplaceront le mandat d'arrêt européen ;

Appelle à instituer la coopération la plus étroite possible, dans le respect de l'autonomie de l'Union européenne et de la souveraineté du Royaume-Uni, dans les domaines de la cybersécurité et de la lutte contre la cybercriminalité et la migration irrégulière ; souhaite que la protection civile pour ce qui est des catastrophes naturelles ou d'origine humaine fasse également l'objet d'une coopération étroite ;

– Concernant le partenariat en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense

Approuve le projet de directives de négociation soumis au Conseil, en ce qu'il vise à établir le partenariat le plus étroit possible avec le Royaume-Uni, dans le respect de l'autonomie et de la souveraineté des deux parties ;

Afin de promouvoir la paix et la sécurité internationales, considère en particulier comme essentiel de continuer à travailler en commun avec le Royaume-Uni dans les enceintes multilatérales, notamment l'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), où les États membres de l'Union européenne et le Royaume-Uni défendent les mêmes valeurs et où leurs intérêts convergent ;

Souhaite l'établissement d'un cadre permanent de consultation, de coordination et de dialogue entre l'Union européenne et le Royaume-Uni sur les questions de politique étrangère, de sécurité et de défense, par exemple dans le cadre d'un Conseil de sécurité européen à définir, qui permettrait d'associer le Royaume-Uni, s'il le souhaite, aux décisions prises en toute autonomie par les États membres de l'Union européenne, en particulier en matière de sanctions et de gestion des crises ;

Appelle de ses vœux la mise en place d'un mécanisme permanent d'échange réciproque d'informations et de renseignements avec le Royaume-Uni, indispensable à la lutte contre le terrorisme et les réseaux criminels organisés ;

Juge indispensable de donner la possibilité au Royaume-Uni de participer aux missions et opérations civiles et militaires de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), soit au cas par cas, soit en application d'un accord-cadre spécifique, comme c'est déjà le cas pour de nombreux États non membres de l'Union européenne ;

Souhaite promouvoir une coopération solide, étroite et privilégiée avec le Royaume-Uni dans les domaines capacitaire et technologique, afin de contribuer à l'objectif d'autonomie stratégique européenne en poursuivant le développement conjoint de la base industrielle et technologique de défense européenne et en favorisant l'interopérabilité des forces grâce notamment à :

– un arrangement administratif avec l'Agence européenne de défense (AED) ;

– la possibilité pour le Royaume-Uni de participer à la coopération structurée permanente (CSP) ;

– la définition d'un statut spécifique au Royaume-Uni pour la participation aux actions financées par le Fonds européen de la défense (FEDef), dont le budget pour la période 2021-2027 doit être maintenu au niveau initialement proposé par la Commission, sous peine de contresens politique, économique et stratégique ;

– *Concernant la gouvernance du partenariat futur et le mécanisme de règlement des différends*

Souligne le rôle essentiel des organismes indépendants qui seront nécessaires pour veiller au suivi, à la surveillance et au contrôle des obligations incombant au Royaume-Uni, et qui devront être dotés de moyens adaptés ;

Relève la nécessité de mettre en place une structure de gouvernance couvrant l'ensemble du partenariat, permettant un dialogue régulier entre les partenaires et la mise en place de modalités cohérentes et efficaces de gestion de l'accord de partenariat ;

Insiste sur l'importance, afin d'assurer la solidité de l'accord dans la durée, de se doter d'un mécanisme de règlement des différends efficace, crédible, rapide et dissuasif, ainsi que de moyens effectifs pour son application ; salue les éléments du mandat de négociation allant en ce sens mais souhaite que les possibilités de suspension des obligations dans le cadre du partenariat, visées au paragraphe 156 de l'annexe de la recommandation de mandat de négociation, répondent bien aux deux cas de figure mentionnés à l'article 178, paragraphe 2, de l'accord de retrait, et puissent donc intervenir, non seulement quand une partie persiste à ne pas se conformer dans les six mois à une décision du groupe spécial d'arbitrage, mais également lorsque le défendeur n'a pas payé la somme forfaitaire ou l'astreinte qui lui a été infligée un mois après la décision du groupe spécial d'arbitrage ;

Juge impératif de préserver la pleine autonomie du processus décisionnel de l'Union, d'affirmer la compétence exclusive de la Cour de justice de l'Union européenne pour interpréter le droit de l'Union et d'assurer le caractère contraignant de ses décisions à l'égard du groupe spécial d'arbitrage qui sera chargé de trancher un éventuel litige relatif à la mise en œuvre de l'accord en cas de saisine par l'organe de gouvernance ou l'une des parties, lorsque l'organe de gouvernance n'est pas parvenu à un règlement mutuellement satisfaisant dans un délai déterminé ;

Observe que le mandat de négociation proposé par la Commission prévoit la possibilité d'activation de mesures de sauvegarde temporaires par l'une des parties, en cas de graves difficultés économiques, sociales ou environnementales ; juge nécessaire de prévoir la possibilité de mesures de sauvegarde pour des produits sensibles, qui pourraient être utilisées si les produits concernés sont importés dans l'Union dans des quantités tellement accrues, en termes absolus ou par rapport à la production de l'Union, et à des conditions telles qu'ils causent ou menacent de causer un préjudice grave aux producteurs de l'Union fabriquant des produits similaires ou directement concurrents ;

– Concernant le suivi des dispositions de l'Accord de retrait relatives aux droits des citoyens

Recommande une extrême vigilance quant à la mise en œuvre des dispositions de l'Accord de retrait sur les droits des citoyens, pendant et à l'issue de la période de transition ;

Invite en particulier le Royaume-Uni et les États membres de l'Union européenne à sécuriser la situation des citoyens de l'autre Partie établis sur leur territoire, grâce à une politique de communication adaptée, à la délivrance de documents attestant du maintien des droits, et à une prise en compte effective des situations particulières ;

– *Concernant l'Irlande du Nord*

Préconise de veiller également à une stricte application du Protocole révisé sur l'Irlande du Nord, qui a fait l'objet d'un accord entre les Parties en octobre 2019, et implique notamment, à compter de la fin de la période de transition, des contrôles à l'entrée sur l'île d'Irlande pour les produits susceptibles d'entrer sur le marché européen ;

– *Concernant la conduite des négociations*

Exprime son plein soutien au négociateur européen, M. Michel Barnier, et à l'équipe de la Commission qui l'assiste dans les négociations en vue d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni, qui devront être menées dans des délais exceptionnellement exigeants ;

Invite les 27 États membres à rester unis dans cette négociation pour préserver les intérêts économiques et stratégiques de l'Union européenne, y compris des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), et permettre la conclusion d'un accord dans les délais impartis ;

Recommande également, pour les mêmes raisons, de préserver la globalité de la négociation, dont aucun volet ne saurait être considéré indépendamment des autres, car ils sont tous indissolublement liés ;

Invite instamment la Commission et les États membres à préparer l'éventualité d'un non-accord ou d'un accord minimal, dont les effets négatifs doivent être d'ores et déjà anticipés ;

Souligne la nécessité que les Parlements nationaux soient étroitement et régulièrement informés, en temps utile, de l'évolution des négociations, tout au long de celles-ci ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

Devenue résolution du Sénat le 6 mars 2020.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER