

**PROJET DE LOI HABILITANT LE GOUVERNEMENT À PRENDRE PAR ORDONNANCES LES MESURES DE PRÉPARATION DU RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE**

*Commission spéciale, présidée par M. Jean Bizet*

**Rapport n° 92 (2018-2019) de M. Ladislav Poniatowski,  
déposé le 30 octobre 2018**



Réunie le mardi 30 octobre 2018, sous la présidence de **M. Jean Bizet**, la commission spéciale a examiné le rapport de **M. Ladislav Poniatowski** et établi son texte sur le **projet de loi n° 9 (2018-2019)** habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Outre ses auditions, la commission spéciale s'est largement appuyée sur les **travaux du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne**, que les commissions des affaires européennes et des affaires étrangères ont créé dès juillet 2016.

***L'absence d'accord sur le retrait du Royaume-Uni : un risque réel***

***Le Brexit : une procédure périlleuse***

Le 23 juin 2016, les Britanniques ont décidé, par référendum, de la sortie de leur pays de l'Union européenne. **Ce retrait doit être effectif au 30 mars 2019**, sauf si le Conseil européen décide, à l'unanimité et avec l'accord du Royaume-Uni, d'une date ultérieure.

En l'état des négociations, **la plus grande incertitude demeure sur la possibilité de conclure un accord de retrait** mais également sur la ratification de cet accord par le Parlement européen et le Parlement britannique.

La question de la **frontière irlandaise** reste le « nœud gordien » des négociations : si les acquis de l'accord du Vendredi Saint (1998) doivent être préservés, le Brexit fera de la frontière nord-irlandaise, longue de 500 km, une frontière extérieure de l'Union européenne.

Les négociations se poursuivent à l'échelle européenne, sous la responsabilité de **M. Michel Barnier, négociateur en chef de l'Union.**

### *Les enjeux du Brexit*

En l'absence d'accord, à sa sortie de l'Union européenne, **le Royaume-Uni redeviendra un « pays tiers »** et ne bénéficiera plus de l'acquis communautaire, sous réserve d'une **période de transition** jusqu'au 31 décembre 2020 (uniquement en cas d'accord).

Du jour au lendemain, le Royaume-Uni ne serait plus lié au continent par aucun autre cadre que celui du droit international (règles de l'Organisation mondiale du commerce, OMC, en particulier). L'Union européenne et les États membres devront donc **redéfinir, pour les domaines relevant de leurs compétences, leurs relations avec ce pays tiers.**

#### **Les enjeux du Brexit pour la France**

- Les exportations vers le Royaume-Uni représentent **3 % du PIB français** ;
- **30 000 entreprises françaises** exportent des produits ou des services vers le Royaume-Uni ;
- chaque année, 32 millions de personnes et 4,2 millions de poids lourds empruntent le tunnel sous la Manche ;
- en 2017, **745 millions de tonnes de marchandises** ont transité avec le Royaume-Uni par les ports de la façade Manche – Mer du Nord ;
- le seul aménagement du port de Dunkerque représente un coût de 25 millions d'euros ;
- **4 millions de Britanniques se rendent chaque année sur le territoire français** ;
- 1 715 Britanniques occupent un poste de fonctionnaire en France ; 900 Britanniques siègent dans les conseils municipaux français.

### *Le projet de loi : se préparer à la sortie du Royaume-Uni*

Conformément à l'article 38 de la Constitution, le projet de loi vise à **habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances** pour traiter, en amont du Brexit : la situation des Français installés au Royaume-Uni et des Britanniques installés en France, la gestion des flux de personnes et de marchandises et l'aménagement, en urgence, des lignes ferroviaires, des ports et des aéroports français.

Les délais d'habilitation seraient compris entre douze (**articles 1<sup>er</sup> et 2**) et six mois (**article 3**). Un projet de loi de ratification devrait être déposé dans un délai de six mois à compter de la publication des ordonnances (**article 4**).

## Contenu du projet de loi

Articles du P JL	Thèmes des habilitations	Délais pour prendre les ordonnances (« délai d'habilitation »)	Délais pour déposer le projet de loi de ratification
1	Tirer les conséquences du <i>Brexit</i> pour les Britanniques soumis au droit français ( <i>uniquement en l'absence d'un accord de sortie</i> )	12 mois à compter de la publication de la loi d'habilitation	6 mois à compter de la publication des ordonnances
2	Tirer les conséquences du <i>Brexit</i> pour les Français soumis au droit britannique ( <i>uniquement en l'absence d'un accord de sortie</i> )		
3	Réaménager les infrastructures frontalières comme les ports ou les aéroports ( <i>en présence ou en l'absence d'un accord de sortie</i> )	6 mois à compter de la publication de la loi d'habilitation	

Source : commission spéciale

### La position de votre commission

#### Accepter le recours aux ordonnances tout en précisant le périmètre de l'habilitation

Le rapporteur a rappelé que la législation par voie d'**ordonnances** n'est, par principe, **pas une bonne méthode** car elle prive le Parlement d'un débat légitime sur le contenu des mesures à prendre. Il a, de surcroît, vivement **regretté que le Gouvernement n'ait pas publié l'avis du Conseil d'État**, contrairement à la pratique en usage depuis 2015.

Toutefois des mesures urgentes et temporaires doivent être adoptées pour préparer le *Brexit*, ce qui justifie dans ce cas précis de recourir aux ordonnances. Consciente de cet impératif, la commission spéciale a adopté seize amendements de son rapporteur pour préciser les habilitations à légiférer par ordonnances (articles 1<sup>er</sup> à 2), conformément aux exigences constitutionnelles<sup>1</sup>.

La commission spéciale a notamment précisé la finalité des ordonnances concernant :

- le maintien des droits sociaux et professionnels des Français qui vivent au Royaume-Uni ;
- la sauvegarde des activités économiques en France mais également des flux de marchandises et de personnes depuis le Royaume-Uni ;
- la préservation, sous certaines conditions et sous réserve de réciprocité, des droits des ressortissants britanniques installés en France.

La commission spéciale a aussi **renforcé l'attractivité du territoire français** en facilitant la reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues après le *Brexit* (articles 1<sup>er</sup> et 2). Elle a également précisé que les dérogations accordées pour réaménager les infrastructures de transport devaient être « *strictement proportionnées à l'objectif de maintien de la sécurité et de la fluidité des flux* » (article 3).

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, décision n° 86-207 DC.

Enfin, le délai de dépôt du projet de loi de ratification a été réduit de six à trois mois pour que **le Parlement se prononce plus rapidement sur les ordonnances prises par le Gouvernement (article 4)**.

### *Se donner les moyens de préparer le Brexit*

Plus globalement, **la commission spéciale s'est inquiétée d'un possible échec des négociations** entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, tout en soulignant la très grande qualité du travail de M. Michel Barnier, négociateur en chef de l'Union.

Le Brexit implique **une forte mobilisation de la Commission européenne** pour adapter la législation relevant de sa compétence (pêche, secteur aérien, médicaments, etc.) et mettre en œuvre un mécanisme de solidarité européenne pour faire face aux conséquences concrètes du Brexit.

**L'administration française doit également se donner les moyens de préparer le Brexit.** L'État prévoit par exemple de recruter 700 ETP dans les services de douane (contrôle des flux de personnes et de marchandises) et 40 ETP au ministère de l'agriculture et de l'alimentation (contrôles sanitaires et phytosanitaires). En toute hypothèse, **les contrôles devraient être réalisés par voie d'échantillonnages** et des procédures d'enregistrement des marchandises à distance de la frontière pourraient être mises en place.

**L'État doit aussi accompagner les entreprises, les territoires et les ports, pour qui le Brexit représente un défi majeur en matière d'attractivité.** C'est une impérieuse nécessité face aux risques de détournement de trafic vers d'autres ports européens comme Anvers ou Rotterdam.

Cinq régions semblent particulièrement concernées : l'Île-de-France, les Hauts-de-France, la Normandie, Auvergne-Rhône-Alpes et l'Occitanie.

Le **groupe de suivi du Sénat**, commun aux commissions des affaires européennes et des affaires étrangères, maintiendra une grande vigilance sur la suite du processus de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Enfin, la commission spéciale s'est assurée que les **conseillers municipaux** de nationalité britannique élus en 2014 conservent leur mandat jusqu'aux élections de 2020.

**La commission spéciale a adopté le projet de loi ainsi modifié.**



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/118-092/118-092.html>

Commission spéciale

<http://www.senat.fr/commission/spec/brexit.html> - Téléphone : 01 42 34 46 29