

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 octobre 2018

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission spéciale (1) sur le projet de loi (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)
habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les **mesures de préparation au
retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne,***

Par M. Ladislas PONIATOWSKI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; M. Ladislas Poniatowski, *rapporteur* ; MM. Éric Bocquet, André Gattolin, Charles Guené, Mmes Gisèle Jourda, Fabienne Keller, Françoise Laborde, M. Ronan Le Gleut, Mmes Anne-Catherine Loisier, Colette Mélot, M. Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; MM. Philippe Bonnecarrère, Didier Marie, Hugues Saury, *secrétaires* ; Mme Maryvonne Blondin, M. François Bonhomme, Mme Agnès Canayer, MM. Gilbert-Luc Devinaz, Laurent Duplomb, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Jean-Noël Guérini, Olivier Henno, Jean-Michel Houllégatte, Benoît Huré, Claude Kern, Pierre Laurent, Mme Claudine Lepage, MM. Jean Louis Masson, Pierre Médevielle, Philippe Nachbar, Louis-Jean de Nicolaÿ, Olivier Paccaud, Jean-François Rapin, Bruno Sido, Simon Sutour, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 9 et 93 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SPÉCIALE	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'ABSENCE D'ACCORD DE RETRAIT DU ROYAUME-UNI : UN RISQUE RÉEL	9
A. LE BREXIT : UNE PROCÉDURE PAR ÉTAPES ET PÉRILLEUSE	9
1. Une procédure par étapes	9
2. Une procédure périlleuse.....	11
II. UNE PRÉPARATION NÉCESSAIRE À LA SITUATION ISSUE DES NÉGOCIATIONS AVEC LE ROYAUME-UNI	14
A. UNE PRÉPARATION À PLUSIEURS NIVEAUX.....	14
1. Le niveau européen	14
2. La réponse législative et réglementaire de la France	16
B. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE : LA RECHERCHE D'UN DIFFICILE ÉQUILIBRE ENTRE L'EXIGENCE CONSTITUTIONNELLE DE PRÉCISION DE L'HABILITATION ET LE BESOIN DE FLEXIBILITÉ.....	18
1. La précision de l'habilitation : une exigence constitutionnelle.....	18
2. Un besoin de flexibilité imposée par le contexte des négociations	21
3. Une exigence : la préparation des administrations et une sensibilisation renforcée aux conséquences du Brexit	24
4. La situation des conseillers municipaux de nationalité britannique.....	26
EXAMEN DES ARTICLES	29
• <i>Article 1^{er}</i>	29
• Cadre général de l'habilitation	29
• 1°- Droit d'entrée et de séjour des ressortissants britanniques en France	31
• 2°- Emploi des ressortissants britanniques	34
• 3°- Exercice d'une activité professionnelle	37
• 4° - Situation des agents de la fonction publique	40
• 5° - Droits sociaux et prestations sociales	43
• 6° - Contrôles sur les marchandises et les passagers, contrôles vétérinaires et phytosanitaires.....	47
• 7° - Opérations de transport routier de marchandises ou de personnes.....	54
• <i>Article 2</i>	59
• 1° - Droits sociaux.....	59
• 2° - Qualifications professionnelles.....	61
• 3° - Transferts de produits liés à la défense et de matériels spatiaux	62
• 4° - Système de règlement interbancaire et exécution des contrats en cours.....	64
• 5° - Flux de transport à travers le tunnel sous la Manche.....	70

• <i>Article 3</i>	75
• Régime applicable aux travaux de construction et d'aménagement rendus nécessaires par le Brexit.....	75
• <i>Article 4</i>	81
• Délai de dépôt du projet de loi de ratification.....	81
• <i>Intitulé du projet de loi</i>	82
TRAVAUX EN COMMISSION	83
I. COMPTES RENDUS DES AUDITIONS	83
1. <i>Audition sur les conséquences du Brexit en France en matière de transport de biens et de personnes de M. Jacques Gounon, président-directeur général de GetLink SE (Eurotunnel), M. Antoine Berbain, directeur général délégué d'HAROPA (Ports de Paris Seine Normandie) et M. Olivier Thouard, président de la Commission Brexit et Mme Anne Sandretto, déléguée générale TLF Overseas de l'Union des entreprises de Transport et de Logistique de France (TLF)</i>	83
2. <i>Audition sur les conséquences du Brexit sur les services financiers de M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), ainsi que MM. Arnaud de Bresson, délégué général, et Alain Pithon, secrétaire général, de Paris Europlace</i>	97
3. <i>Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des comptes publics</i>	110
4. <i>Audition de Mme Nathalie Loiseau, Ministre déléguée aux affaires européennes</i>	119
II. EXAMEN DU RAPPORT	135
TABLEAU COMPARATIF	161
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	167
ANNEXE - Lettre de mission du coordonnateur national pour la préparation à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne	169

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Réunie le mardi 30 octobre 2018, sous la présidence de **M. Jean Bizet**, la commission spéciale a examiné le rapport de **M. Ladislas 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.

Le rapporteur a tout d'abord rappelé que **le Brexit serait effectif au 30 mars 2019** et, qu'en l'état des négociations, la plus grande incertitude demeurait 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.

Il a également souligné les **enjeux concrets du Brexit** : les exportations vers le Royaume-Uni représentent 3 % de notre PIB, environ 30 000 entreprises françaises y exportent des marchandises ou des services et 4 millions de Britanniques se rendent sur notre territoire chaque année.

Conformément à l'article 38 de la Constitution, ce 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.

Suivant son rapporteur, la commission spéciale a admis le recours aux ordonnances pour prendre ces mesures à la fois urgentes et temporaires.

La commission a toutefois adopté **seize amendements**, en particulier pour **préciser les habilitations à légiférer par ordonnances** et mieux encadrer l'action de l'exécutif (**articles 1^{er} et 2 du projet de loi**).

Les finalités des ordonnances ont notamment été précisées, conformément à la **jurisprudence constante du Conseil constitutionnel** : maintien des droits sociaux et professionnels des Français installés au Royaume-Uni, sauvegarde des activités économiques françaises, préservation des flux de marchandises et de personnes, *etc.*

La commission spéciale a aussi **renforcé l'attractivité du territoire français** en facilitant la reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues après le Brexit (**articles 1^{er} 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**).

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 du Gouvernement (article 4)**.

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 l'immense travail de M. Michel Barnier, négociateur en chef de l'Union.

Elle a rappelé que le Brexit impliquait **une forte mobilisation de :**

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

- **l'administration française**, pour accompagner nos entreprises et nos territoires, pour qui le Brexit représente un défi majeur en matière d'attractivité.

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.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer en première lecture, après engagement de la procédure accélérée, 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.

Pour l'examen de ce texte, le Sénat a décidé de mettre en place une commission spéciale dont la présidence est assurée par notre collègue Jean Bizet, par ailleurs Président de la commission des affaires européennes.

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sera effectif au 30 mars 2019. Selon les dispositions de l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE), ce retrait pourra s'effectuer dans le cadre d'un accord en fixant les modalités et tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Le négociateur en chef de l'Union européenne est notre compatriote Michel Barnier auquel votre rapporteur veut rendre un hommage appuyé pour le travail considérable qu'il accomplit dans cette difficile mission et qui a permis de maintenir l'unité des 27.

Les traités cesseront d'être applicables au Royaume-Uni à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification de la décision, soit le 30 mars 2019 sauf si le Conseil européen, en accord avec le Royaume-Uni, décidait à l'unanimité de proroger ce délai. Dès lors, il convient d'anticiper le retrait britannique quelle que soit l'issue des négociations en cours, issue qui apparaît encore très incertaine comme l'a mis en évidence le Conseil européen du 17 octobre dernier. C'est ce que tend à faire le présent projet de loi, composé de quatre articles, en habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation qui relèvent des États membres et qui sont du domaine de la loi. Ce faisant, il n'épuise pas – loin de là – le champ des mesures de préparation au retrait britannique : nombre d'entre elles relèvent, en effet, de l'Union européenne (pêche, secteur aérien, *etc.*) et d'autres du niveau réglementaire national.

Pour mener à bien ses travaux sur le projet de loi, le Sénat peut s'appuyer sur les réflexions approfondies conduites par le groupe de suivi du retrait du Royaume-Uni et de la refondation de l'Union européenne, créé en juin 2016. Constitué conjointement, à la demande du Président du Sénat Gérard Larcher, par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et par la commission des affaires européennes, il est coprésidé par nos collègues Christian Cambon (qui a succédé à notre ancien collègue Jean-Pierre Raffarin) et Jean Bizet. À la suite d'un programme d'auditions riche et dense, le groupe de suivi a d'ores et déjà établi deux

rapports d'information sur le retrait du Royaume-Uni¹. Il a par ailleurs tracé la voie pour une relance du projet européen à l'heure du Brexit².

Le présent rapport s'attachera à rappeler le cadre général des négociations que l'Union européenne conduit avec le Royaume-Uni avant d'évaluer l'habilitation législative que le Gouvernement sollicite sur le fondement de l'article 38 de la Constitution et d'exposer la position de la commission.

¹ Rapport d'information n° 425 (2016-2017) de MM. Jean-Pierre RAFFARIN et Jean BIZET, fait au nom du Groupe de suivi Retrait du Royaume-Uni et refondation de l'UE - 15 février 2017 : « Brexit : pour une séparation ordonnée ».

Rapport d'information n° 660 (2017-2018) de MM. Jean BIZET et Christian CAMBON, fait au nom du Groupe de suivi Retrait du Royaume-Uni et refondation de l'UE - 12 juillet 2018 : « Brexit : Une course contre la montre ».

² Rapport d'information n° 434 tome I (2016-2017) de MM. Jean-Pierre RAFFARIN et Jean BIZET, fait au nom du Groupe de suivi Retrait du Royaume-Uni et refondation de l'UE - 22 février 2017 : « Relancer l'Europe : Retrouver l'esprit de Rome ».

Rapport d'information n° 592 (2017-2018) de MM. Jean BIZET et Christian CAMBON, fait au nom du Groupe de suivi Retrait du Royaume-Uni et refondation de l'UE - 20 juin 2018 : « La relance de l'Europe : Le temps presse ; Suivi des recommandations du groupe de suivi du Sénat sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne ».

I. L'ABSENCE D'ACCORD DE RETRAIT DU ROYAUME-UNI : UN RISQUE RÉEL

A. LE BREXIT : UNE PROCÉDURE PAR ÉTAPES ET PÉRILLEUSE

1. Une procédure par étapes

Le 23 juin 2016, les Britanniques ont décidé, par référendum, de la sortie de leur pays de l'Union européenne. Le 29 mars 2017, le Premier ministre britannique a formellement notifié au président du Conseil européen l'intention de son pays de se retirer de l'Union européenne et d'Euratom, sur le fondement de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. Comme l'avait souligné le groupe de suivi sénatorial dans son premier rapport, cette décision – qui fut un choc pour l'unité européenne – recouvre un triple enjeu :

– celui de la définition des modalités de la sortie de l'Union européenne du Royaume-Uni, dans un délai de deux ans à compter de la notification de la décision de retrait, soit le 29 mars 2019 ;

– celui des futures relations entre l'Union et le Royaume-Uni une fois celui-ci redevenu un « pays tiers » – et des éventuelles mesures transitoires – ;

– et enfin celui, plus essentiel finalement pour l'Union européenne, du sursaut du projet européen désormais porté par les 27 États membres.

Sur la base d'une notification en mars 2017, le temps « utile » de négociation pouvait être établi **entre quinze et dix-huit mois environ**, afin que la procédure de retrait soit achevée avant les élections européennes du printemps 2019. Soit un délai très court qui doit faire toute sa place au temps nécessaire à la ratification de l'accord de retrait par l'Union européenne et par le Royaume-Uni. On rappellera que, pour ce qui concerne l'Union européenne, l'accord de retrait doit être conclu par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, après approbation par le Parlement européen. Pour le Royaume-Uni, la ratification de l'accord par le Parlement est requise.

Le Conseil de l'Union européenne a confié à la Commission européenne le soin de conduire les négociations en son nom¹. Le Conseil européen a défini, le 29 avril 2017, des orientations pour la négociation. Le 22 mai 2017, le Conseil affaires générales a arrêté les directives de négociation, laquelle a été formellement ouverte le 19 juin 2017 sous la conduite de Michel Barnier, au nom de l'Union européenne.

À travers son groupe de suivi, le Sénat avait clairement identifié les priorités qui devaient être poursuivies par l'Union. D'abord préserver l'unité

¹ Déclaration des Chefs d'État et de Gouvernement du 15 décembre 2016, confirmée par les orientations du Conseil européen du 29 avril 2017.

et la cohésion des 27 États membres ; ensuite, informer et consulter les parlements nationaux qui devront ratifier l'accord qui fixera le cadre des relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Le groupe de suivi avait en outre souligné qu'un État ne peut prétendre obtenir plus d'avantages en étant en dehors de l'Union européenne qu'en dedans. Il avait fait valoir avec force que les quatre libertés de circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services, sont indissociables et constituent 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 un accord fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.**

La **première phase** des négociations s'est déroulée du 19 juin au 15 décembre 2017. Elle a porté sur l'accord de retrait. Les négociations ont concerné trois sujets que l'Union européenne avait, à juste titre, considérés comme prioritaires : la préservation des droits acquis des citoyens, le règlement financier unique du retrait et le sujet très sensible de la situation particulière de l'Irlande.

Le 15 décembre 2017, sur la base d'un rapport conjoint des négociateurs adopté le 8 décembre, le Conseil européen (en format de 27 membres) a considéré que des progrès suffisants avaient été atteints sur les sujets liés au retrait du Royaume-Uni. Il a alors décidé le passage à la **seconde phase** des négociations consacrée à la finalisation de l'accord de retrait, à la définition d'une période de transition et au cadre des relations futures.

Réuni à vingt-sept, le Conseil européen du 23 mars 2018 a salué l'accord auquel les négociateurs étaient parvenus le 19 mars sur les parties de l'accord de retrait couvrant les droits des citoyens, le règlement financier et d'autres questions concernant le retrait et la transition.

Depuis cette date, les négociations se sont poursuivies pour régler les questions encore pendantes et trouver une solution pour l'Irlande en veillant à ne pas mettre en cause les acquis de l'accord du Vendredi Saint qui a permis, en 1998, le rétablissement de la paix dans l'île. Si un accord de retrait devait être signé et ratifié, il entrerait en vigueur en principe le 30 mars 2019. Dans ce cas, une période de transition s'ouvrirait à compter de cette date jusqu'au 31 décembre 2020. Pendant toute cette période de transition, l'intégralité de l'acquis de l'Union européenne demeurerait applicable au Royaume-Uni sans que celui-ci puisse toutefois continuer à participer au processus de décision européen. Durant la même période, un accord sur le cadre des relations futures serait négocié, le Royaume-Uni étant devenu un État tiers.

Toutefois, contrairement aux objectifs, le Conseil européen du 17 octobre 2018 n'a pu que constater que les conditions n'étaient pas réunies

pour conclure un accord de retrait, principalement en raison d'un désaccord persistant sur le règlement de la question irlandaise, qui apparaît bien comme le nœud gordien de la négociation.

2. Une procédure périlleuse

Dès son premier rapport de février 2017, le groupe de suivi du Sénat sur le Brexit avait souligné qu'un échec des négociations était possible.

Il avait clairement identifié les enjeux en cause. D'abord un enjeu politique. Le processus est désormais inévitable. Il s'agit, pour l'Union européenne de gérer une situation qu'elle n'a pas souhaitée, au mieux de ses intérêts tout en préservant son unité et sa cohésion. Dans ce contexte, il convient de ne pas transformer des rivalités en tensions. Comme l'avait souligné le groupe de suivi, le Royaume-Uni a cherché à traduire au mieux ce qui lui paraît correspondre aux souhaits de son opinion publique. C'est bien ce qu'il est advenu avec le plan de Chequers, présenté par le gouvernement britannique en juillet 2018. Mais ce gouvernement doit aussi être conscient que les États membres, la France et l'Allemagne au premier chef, devront rendre des comptes à leurs opinions publiques sur les résultats de la négociation au regard de leurs propres intérêts. Le groupe de suivi a fait valoir que l'Union européenne ne doit pas spéculer sur les dissensions internes au Royaume-Uni mais, qu'en retour, il est vain pour celui-ci d'escompter des divisions au sein de l'Union européenne. Le contexte géopolitique impose à celle-ci de préserver son unité pour peser sur la scène internationale.

L'unité de l'Union européenne est une « ligne rouge » que ses partenaires extérieurs ne doivent pas franchir. L'union des 27 doit être préservée.

Le groupe de suivi avait identifié en ces termes les raisons qui rendaient possible un échec des négociations :

« Plusieurs raisons à cela : le calendrier est extrêmement serré au regard de la complexité de la négociation ; des questions centrales (comme celle du respect par les Britanniques de leurs engagements financiers dans le cadre de l'Union européenne et ses conséquences financières) n'ont pas été clairement débattues au cours du débat référendaire.

Sans accord, les conséquences seraient brutales pour le Royaume-Uni, qui deviendrait ipso facto un pays tiers relevant du seul statut de pays membre de l'Organisation mondiale du commerce pour ses relations avec l'Union européenne. Pour autant, l'Union serait également affectée, par ricochet. Ce scénario du pire semble, si ce n'est probable, tout au moins possible : il faut s'y préparer tout en mettant tout en œuvre pour l'éviter.

La possibilité d'une absence d'accord doit donc être anticipée - sans crainte de la part des Européens, mais avec lucidité et réalisme.

Les échéances électorales tant dans l'Union en 2019 (élections européennes) qu'au Royaume-Uni (élections générales) vont, mécaniquement, progressivement tendre les termes du débat et renforcer la probabilité de scénarios non coopératifs ou de « compétition des égoïsmes.»

Dans son rapport de juillet dernier, le groupe de suivi s'est alarmé du risque de ne pas arriver à conclure dans les temps un accord de sortie « ordonnée » du Royaume-Uni de l'Union européenne. Le groupe avait fait valoir que, faute d'une position de négociation britannique crédible, l'Union européenne pourrait se retrouver le dos au mur. En particulier, **la proposition britannique du 6 juillet 2018 - le plan de Chequers - s'apparente à un marché unique « à la carte », inacceptable pour l'Union.**

Outre des préconisations sur la situation des citoyens et sur le règlement financier, le groupe de suivi, qui s'est rendu en République d'Irlande et en Irlande du nord en juillet 2018, avait insisté sur la question de la frontière irlandaise qu'il avait jugé être un véritable « nœud gordien » de la négociation. Les acquis de la zone commune de voyage (1922) et de l'accord du Vendredi Saint (1998) doivent être préservés. La mise en place d'une frontière physique entre les deux parties de l'Irlande est impensable. Ce n'est pas une option possible.

Pour autant, le Brexit fera de la frontière intra-irlandaise, longue de 500 km, une frontière extérieure de l'Union européenne. À ce stade, et faute de proposition alternative crédible des autorités britanniques, l'option dite du « *backstop* », consistant à créer une zone réglementaire et douanière commune entre l'Union et l'Irlande du nord, est la seule crédible. Il convient de rappeler que la Premier ministre britannique avait, en décembre 2017, accepté la proposition européenne avant de se heurter à l'opposition du parti conservateur puis d'une partie de son gouvernement.

Comme l'a fort justement relevé le groupe de suivi, les partisans du Brexit dur, dans une sorte de chantage, voudraient faire peser sur l'Union européenne la responsabilité des décisions à prendre pour mettre en œuvre la décision du peuple britannique. **Il importe que l'Union européenne conserve un front uni et demeure ferme sur ses lignes rouges.**

Toujours est-il que, malgré des avancées conséquentes, les négociations n'ont pu aboutir lors du Conseil européen des 17 et 18 octobre. Dans un format à 27 États membres, les Chefs d'État et de Gouvernement ont constaté que, en dépit de négociations intenses, **les progrès réalisés n'étaient pas suffisants.**

Lors de son audition par la commission spéciale le 23 octobre 2018, Mme Nathalie Loiseau, ministre chargée des affaires européennes, a indiqué que, selon M. Michel Barnier, de nombreux progrès ont été accomplis depuis le début des négociations avec le Royaume-Uni. Celui-ci estime que les négociateurs sont parvenus à s'entendre sur plus de 90 % du projet d'accord de retrait, concernant des chapitres essentiels de la négociation, en

particulier les droits des citoyens européens au Royaume-Uni, qui devraient pouvoir continuer d'y résider, d'y travailler et d'y étudier dans les mêmes conditions que celles prévues par le droit européen; concernant le règlement financier, puisque le Royaume-Uni a finalement accepté de s'acquitter de ses obligations ; et concernant la mise en place d'une période de transition, qui s'ouvrirait le 30 mars 2019 et se finirait le 31 décembre 2020, pendant laquelle le Royaume-Uni devrait continuer à appliquer l'intégralité de l'acquis, sans participer au processus décisionnel.

Pour autant, ainsi que la souligné la ministre, *« rien n'est agréé tant que tout n'est pas agréé »* ; c'est un principe que l'Union avait fixé dès le début des discussions qui achoppent toujours sur la question de la frontière irlandaise. L'Union européenne attend désormais que le Royaume-Uni clarifie rapidement sa position sur le protocole irlandais de l'accord de retrait et s'engage véritablement dans la recherche d'une solution s'il souhaite éviter un retrait sans accord. Il restera en outre à trouver un accord sur une **déclaration politique** relative au cadre des relations futures, qui sera jointe à l'accord de retrait. Sur ce point, les principes de négociation que les 27 ont agréés le 23 mars dernier demeurent valables, qu'il s'agisse de l'équilibre entre droits et obligations, ou de l'autonomie de décision de l'Union. Le respect de ces principes permettra de préserver l'intégrité et la cohésion de l'Union à 27, tout en permettant le maintien d'une relation étroite avec le Royaume-Uni à l'avenir. En pratique, on devrait se diriger vers la conclusion d'un accord de libre-échange (ALE) et d'accords de coopération sectoriels, en particulier en matière de sécurité.

Dans ce contexte, le Conseil européen (article 50) a demandé au négociateur de l'Union Michel Barnier - auquel il a réaffirmé son **entière confiance** - de poursuivre ses efforts pour parvenir à un accord conformément aux orientations précédemment adoptées par le Conseil européen. Les dirigeants se sont déclarés prêts à convoquer une réunion du Conseil européen si le négociateur de l'Union fait état d'avancées décisives.

Au moment où le Sénat est appelé à examiner le présent projet de loi, la plus grande incertitude demeure donc sur la possibilité de conclure un accord de retrait avec le Royaume-Uni.

En outre, si un tel accord était finalement conclu, il devrait encore être ratifié rapidement, tant par le Parlement européen que par le Parlement du Royaume-Uni. L'aboutissement de la procédure parlementaire n'est pas évident, notamment au Royaume-Uni où la perspective du Brexit crée de fortes tensions politiques. Si l'accord devait ne pas être ratifié par l'une ou l'autre des parties, il se pourrait qu'il ne reste alors que quelques semaines à l'Union et à ses États membres pour se préparer aux conséquences d'un non-accord. Cette situation doit donc être anticipée.

II. UNE PRÉPARATION NÉCESSAIRE À LA SITUATION ISSUE DES NÉGOCIATIONS AVEC LE ROYAUME-UNI

A. UNE PRÉPARATION À PLUSIEURS NIVEAUX

1. Le niveau européen

Dans ses conclusions du 29 juin dernier, le Conseil européen (article 50) a invité à nouveau « *les États membres, les institutions de l'Union et toutes les parties prenantes à intensifier leurs travaux pour se préparer, à tous les niveaux, à tout ce qui adviendra.* »

Le 19 juillet dernier, la Commission européenne a publié une communication relative à la préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

La Commission européenne fait valoir que le retrait du Royaume-Uni aura des **répercussions sur les citoyens, les entreprises et les administrations tant au Royaume-Uni que dans l'Union**. Ces répercussions concernent tout aussi bien l'introduction de nouveaux contrôles aux frontières extérieures de l'Union avec le Royaume-Uni que la validité des permis, attestations et autorisations émis au Royaume-Uni, ainsi que les différentes règles applicables aux transferts de données. Des perturbations pourront se produire - par exemple pour les chaînes d'approvisionnement des entreprises - qu'un accord soit trouvé ou non.

La communication invite donc les États membres et les acteurs privés à intensifier leurs préparatifs, faisant ainsi suite à la demande du Conseil européen (article 50) en juin dernier.

On peut relever que, pour plusieurs questions clés comme celles relatives au **transport aérien ou les licences pour les conducteurs d'Eurostar**, les décisions seront à prendre au niveau de l'Union européenne. Il en ira de même des problématiques relatives à la **pêche, aux médicaments** ou de la décision éventuelle de rétablir des **visas de court séjour** pour les ressortissants britanniques. Ce qui signifie que ces questions ne seront pas traitées par les États membres mais par l'Union européenne.

S'agissant de la **pêche**, votre commission spéciale souligne l'enjeu crucial de l'accès aux eaux britanniques qui est prioritaire pour une flotte artisanale. Si le Royaume-Uni entend préserver l'écoulement de ses produits issus de la pêche dans le marché unique, il devra nécessairement en contrepartie préserver l'accès des flottilles européennes dans ses eaux territoriales.

Votre commission spéciale souligne également l'existence de questions bilatérales sensibles telles que celle de la coquille Saint-Jacques en Baie de Seine qui a donné lieu à des controverses et même des affrontements entre pêcheurs français et anglais. Il apparaît indispensable de promouvoir

un accord qui pacifie la situation en exigeant que les pêcheurs britanniques respectent les périodes de non pêche destinées au renouvellement de l'espèce que les pêcheurs français s'imposent à eux-mêmes.

La Commission européenne prépare par ailleurs un aménagement du **régime des aides d'État** afin de laisser une latitude aux États membres concernant des petites et moyennes entreprises qui devront se restructurer du fait du Brexit.

C'est également la Commission européenne qui a mis sur la table, le 1^{er} août 2018, une proposition de modification du règlement n° 1316/2013 relatif au **mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)** afin de prévoir une adaptation du corridor central Mer du Nord - Méditerranée, utile dans la perspective d'un Brexit « dur ». En excluant du nouveau tracé l'ensemble formé par Dunkerque et Calais, la proposition de la Commission utilise toutefois la perspective possible d'un Brexit « dur » pour modifier subrepticement le tracé d'un des neuf corridors du réseau central des transports de l'Union, au-delà de ce qu'imposerait un Brexit « dur », même à titre temporaire avec un effet en principe limité dans le temps au 31 décembre 2020. Cette proposition est évidemment **inacceptable** en l'état. C'est la position soutenue par le Gouvernement dans la négociation européenne. La commission des affaires européennes a mis en place, en son sein, un groupe de travail composé de nos collègues Pascal Allizard, Didier Marie et Jean-François Rapin. Le groupe de travail formalisera dans les prochaines semaines une proposition de résolution européenne qui concrétisera l'opposition du Sénat au projet de la Commission.

La Commission européenne a par ailleurs passé en revue l'ensemble de l'acquis de l'Union afin d'examiner si des changements étaient nécessaires. Ses travaux de préparation au Brexit sont coordonnés par son Secrétariat général.

La Commission a adopté à cet effet des propositions législatives ciblées spécifiques afin de garantir que les règles de l'Union continueront de bien fonctionner dans une Union des 27 après le retrait du Royaume-Uni.

Dans son programme de travail pour 2019, qu'elle a rendu public le 23 octobre 2018, la Commission européenne indique, qu'en plus de six propositions législatives qu'elle a déjà soumises aux co-législateurs, elle présentera en novembre deux autres propositions qui concerneront respectivement le régime de visas applicable aux ressortissants britanniques après le retrait et l'efficacité énergétique. Elle annonce aussi d'ici la fin de l'année des actes délégués et d'exécution qui apparaîtront nécessaires.

Votre rapporteur soulignera que la réglementation européenne devra également permettre de prendre en compte le cas d'entreprises d'investissement qui mèneraient des activités dans l'Union européenne au profit de banques implantées au Royaume-Uni.

La Commission a au total formalisé plus de 60 communications sectorielles sur la préparation au Brexit, afin d'informer le public des conséquences du retrait du Royaume-Uni en l'absence d'un accord de retrait. En outre, le 30 mars 2019 au plus tard, trois structures - l'Agence européenne des médicaments et l'Autorité bancaire européenne et le Centre de surveillance de la sécurité Galileo - quitteront le Royaume-Uni et seront respectivement transférés à Amsterdam, à Paris et en Espagne. Un certain nombre de tâches accomplies par les autorités britanniques devront également être réaffectées en dehors du Royaume-Uni.

2. La réponse législative et réglementaire de la France

Cette préparation au niveau européen doit se conjuguer avec des actions menées dans les Etats membres.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement se propose de réagir à toutes les éventualités liées au retrait du Royaume-Uni, qu'il y ait un accord ou non. À cette fin, il prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation nécessaires. Ces mesures n'auront pas vocation à se substituer aux mesures de contingence qui seront prises par l'Union européenne.

L'article 1^{er} du projet de loi aborde les conséquences d'un retrait sans accord du Royaume-Uni pour les personnes physiques et morales britanniques soumises au droit français. Le Gouvernement insiste pour que ces mesures ne soient pas plus avantageuses que celles qui prévaudraient au sein d'un accord de retrait. Les ordonnances concernant ce premier volet du projet de loi devraient être prises dans un délai de **douze mois** à compter de la publication de la loi d'habilitation.

Les mesures viseraient en premier lieu le droit d'entrée et de séjour en France des ressortissants britanniques. En cas de retrait, ceux-ci deviendront des ressortissants d'un État tiers et devront justifier d'un visa pour pouvoir entrer sur le territoire et y séjourner. Les ressortissants britanniques actuellement établis en France devront également régulariser leur situation auprès des préfectures.

La question de l'emploi sera également abordée : tout ressortissant britannique sous contrat de travail français avec un employeur en France devrait se voir exiger un titre valant autorisation de travail en France. La nature des activités vient compléter le dispositif. Celles soumises à un statut législatif ou réglementaire (à l'image des médecins, des pharmaciens ou des débitants de tabac) induisent souvent une condition de nationalité : ces emplois sont en effet réservés aux ressortissants de l'un des États membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. Des dispositions devront également être prises en ce qui concerne les structures d'exercice de ces activités. Il en va de même pour les agents de la fonction publique de nationalité britannique, qui perdront leur qualité de

fonctionnaire en France (environ 1 715 personnes concernées selon l'étude d'impact, en majorité des professeurs d'anglais).

La situation des ressortissants britanniques au regard de la sécurité sociale est également traitée. En cas de retrait sans accord, ils ne devraient plus pouvoir bénéficier des règles de coordination européennes.

Le texte aborde aussi les contrôles sur les marchandises et les passagers à destination et en provenance du Royaume-Uni. Le retrait implique, en effet, un rétablissement des contrôles vétérinaires et phytosanitaires aux frontières. Le transport routier de marchandises ou de personnes serait également affecté, dans la mesure où les entreprises britanniques pourraient perdre leur accès au marché français.

Pour l'ensemble de ces mesures, un traitement plus favorable que celui accordé aux ressortissants des pays tiers pourra être envisagé à condition qu'un statut équivalent soit accordé au Royaume-Uni aux ressortissants français (**principe de réciprocité**).

Les mesures prévues à l'**article 2** visent à sécuriser les intérêts des ressortissants français, en cas d'absence d'accord de retrait. Là encore, le Gouvernement disposerait d'un délai de **douze mois** à compter de la publication de la loi d'habilitation pour prendre les ordonnances.

Il s'agit, notamment, de garantir la prise en compte des périodes d'activité au Royaume-Uni avant le retrait dans le calcul de l'assurance-chômage et des prestations contributives (vieillesse, handicap, accident du travail et maladie professionnelle).

Les qualifications professionnelles obtenues par les ressortissants français au Royaume-Uni avant le retrait seront également reconnues.

Il en va de même, dans le domaine de la défense, pour les licences et autorisations de transfert de produits et matériels à destination du Royaume-Uni. Environ 1500 licences ne seraient plus valables au lendemain du retrait.

L'accès des entités françaises aux systèmes de règlement interbancaire et de règlement livraison britanniques (CLS, CHAPS et CREST) doit, par ailleurs, être maintenu. Il s'agit également de permettre la continuité des conventions-cadre en matière de services financiers et de sécuriser les conditions d'exécution des contrats conclus avant le retrait. Le transfert de contrats vers des entités relevant du droit de l'Union européenne devra également être envisagé.

La question du maintien des ressortissants britanniques élus conseillers municipaux jusqu'au terme de leur mandat, initialement envisagée par le Gouvernement, n'est finalement pas retenue dans le projet de loi. Des garanties ont toutefois été apportées lors des travaux de votre commission spéciale (cf. *infra*).

L'article 2 concerne par ailleurs le transport de passagers et de marchandises par voie ferroviaire entre la France et le Royaume-Uni. Des mesures devraient être adoptées au niveau européen. Il s'agit néanmoins d'anticiper un défaut de validité des licences et autorisations de sécurité délivrées par le Royaume-Uni aux opérateurs de transport et d'assurer le respect par la France de ses engagements en tant que concédant du tunnel sous la Manche.

L'article 3 doit permettre de prévoir rapidement les aménagements nécessaires à la mise en œuvre des contrôles sur les marchandises et les passagers en provenance et à destination du Royaume-Uni. Le texte vise les ports ainsi que les installations routières, ferroviaires et aéroportuaires. Ces aménagements consisteraient en la réalisation de voiries, de parkings, de bâtiments et d'aires de contrôle en vue de mener à bien ces contrôles sans trop ralentir la fluidité du trafic. Le gouvernement propose, ici, de prendre ces mesures dans un délai de **six mois** à compter de la publication de la loi d'habilitation.

Enfin, l'article 4 prévoit le dépôt d'un projet de loi de ratification devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication des ordonnances.

Ce volet législatif, qui sera mis en place *via* les ordonnances, sera en outre renforcé par un ensemble de dispositions d'ordre réglementaire qui apparaîtront nécessaires dans le cadre de la préparation au Brexit.

**B. LES TRAVAUX DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE : LA RECHERCHE
D'UN DIFFICILE ÉQUILIBRE ENTRE L'EXIGENCE
CONSTITUTIONNELLE DE PRÉCISION DE L'HABILITATION ET LE
BESOIN DE FLEXIBILITÉ**

1. La précision de l'habilitation : une exigence constitutionnelle

La législation par voie d'ordonnances n'est, par principe, pas une bonne méthode. Elle revient, pour le Parlement, à transférer au Gouvernement son droit souverain d'élaborer et d'adopter des lois qui ont ensuite des effets très concrets dans la vie quotidienne de nos concitoyens. Elle prive ainsi la procédure législative du débat démocratique indispensable à la qualité des lois et à leur acceptation par les citoyens. L'expérience montre que l'argument de célérité souvent mis en avant par le Gouvernement est très souvent démenti par les faits, la procédure d'ordonnances ne permettant pas un réel gain de temps dans l'adoption des textes législatifs. En outre, le statut des ordonnances est frappé d'une précarité qui met en cause la sécurité juridique. En effet, jusqu'à leur ratification, elles n'ont qu'une simple valeur réglementaire. Elles n'acquiescent une valeur législative que lorsque le projet de loi de ratification est inscrit à l'ordre du jour et que les ordonnances sont expressément

ratifiées. Une nouvelle loi est alors nécessaire pour les modifier. Certes, au stade de l'examen du projet de loi de ratification, le Parlement doit pouvoir retrouver tout son pouvoir de contrôle pour valider ou non le travail réalisé par l'Exécutif. Le Gouvernement a l'obligation de déposer un projet de loi de ratification. Toutefois, la ratification d'une ordonnance n'est pas obligatoire. En pratique, le Gouvernement se dispense trop souvent d'inscrire les projets de loi de ratification à l'ordre du jour des assemblées : pour la seule session parlementaire 2016-2017, des projets de loi ont été déposés au Sénat pour ratifier 71 ordonnances ; 53 d'entre-elles n'ont toujours pas été ratifiées, faute d'inscription à l'ordre du jour. Reste que la procédure des ordonnances est prévue par l'article 38 de la Constitution. Quand le Gouvernement y a recours, il fait donc usage d'une prérogative constitutionnelle. Il revient, dès lors, au Parlement d'examiner la demande d'habilitation présentée par le Gouvernement en évaluant le bien fondé des finalités qu'il met en avant. Ce n'est en effet qu'au regard de circonstances bien définies que le Parlement peut consentir à déléguer temporairement son droit souverain.

Au regard des enjeux que met en cause le retrait annoncé du Royaume-Uni de l'Union européenne, votre commission spéciale a considéré que le Sénat pouvait accepter l'habilitation sollicitée.

Toute une série de mesures – certaines dérogatoires au droit commun – devront en effet être prises dans un certain nombre de domaines, notamment pour ce qui concerne le droit des personnes, **dans des délais très rapides à l'approche de l'échéance du 30 mars 2019. Il importe que la France soit armée très vite sur le plan législatif pour faire face aux conséquences prévisibles du Brexit**, particulièrement en l'absence d'accord de retrait mais également si un accord était en définitive conclu. On ajoutera que l'étroitesse des délais ne permet pas la négociation immédiate **de traités ou d'accords bilatéraux** avec le Royaume-Uni, qui permettraient de régler les différentes questions pendantes du fait du Brexit. En revanche, lorsque de tels accords pourront être négociés et conclus, ils auront vocation à se substituer aux ordonnances pour autant qu'ils contiennent les mesures pertinentes dans le champ couvert par les ordonnances.

Votre commission spéciale souligne toutefois que l'habilitation ne peut être consentie que sous la réserve expresse qu'elle soit précise et que donc le champ d'action donné au Gouvernement pour intervenir de façon unilatérale dans le domaine de la Loi soit clairement énoncé et encadré.

La précision de la demande d'habilitation du Gouvernement constitue, en effet, une **exigence constitutionnelle**. Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le Gouvernement doit indiquer au Parlement les finalités (objectifs) de l'ordonnance ainsi que les secteurs d'intervention (pans du droit qu'il est proposé de modifier)¹. Le Conseil constitutionnel a

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

d'ailleurs récemment censuré une habilitation à légiférer par ordonnances qui visait, sans autre précision, à « redéfinir » les dispositifs d'insertion des personnes handicapées¹.

En revanche, le Gouvernement n'est pas tenu de « *faire connaître au Parlement la teneur (exacte) des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation* »².

Cette exigence de précision a d'ailleurs été mise en avant par le Conseil d'État dans son avis sur le projet de loi. Le Gouvernement n'a toutefois pas souhaité transmettre ce document au Parlement – contrairement à la pratique en usage depuis 2015 – pour des motifs tirés de la nécessaire discrétion autour du déroulement des négociations avec le Royaume-Uni.

Devant votre commission spéciale, la ministre en charge des affaires européennes a justifié en ses termes la décision du Gouvernement :

« Le texte prend pleinement en compte l'avis que lui a adressé le Conseil d'État. Cet avis nous a permis d'améliorer le texte, notamment en précisant davantage la finalité des mesures envisagées dans le sens suggéré par lui et en ôtant une disposition qui n'était pas nécessaire, relative au maintien des conseillers municipaux de nationalité britannique. En l'état actuel du droit, le Conseil d'État nous a confirmé que les élus de nationalité britannique pourront poursuivre leur mandat jusqu'à son terme et qu'il n'était donc pas opportun d'inclure une disposition en ce sens. Le Conseil d'État précise clairement dans son avis que, dans cette nouvelle rédaction, le texte est conforme aux exigences constitutionnelles. Le Gouvernement a souhaité que cet avis ne soit pas publié pour ne pas donner d'indication sensible à l'autre partie de cette négociation, comme il est d'usage en matière de conduite des relations internationales. »

Votre rapporteur regrette ce choix du Gouvernement. En ne donnant aucune publicité à l'avis du Conseil d'État, le Gouvernement crée un mystère là où il n'y en a pas.

C'est aussi cette même motivation de précision de l'habilitation qui conduit votre commission spéciale à soumettre au Sénat un texte précisant sur plusieurs points l'habilitation sollicitée. À l'initiative de son rapporteur, votre commission a par exemple **précisé les finalités de l'article 1^{er} du projet de loi, dans un objectif de sécurité juridique** :

- tirer les conséquences de l'absence d'accord de retrait sur la situation, en France, des ressortissants britanniques ;
- préserver les activités économiques sur le territoire français ;

¹ Conseil constitutionnel, 4 septembre 2018, Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, décision n° 2017-751 DC.

² Conseil constitutionnel, 7 septembre 2017, Loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, décision n° 2017-751 DC.

-
- préserver les flux de marchandises et de personnes en provenance du Royaume-Uni ;
 - garantir un niveau élevé de sécurité sanitaire en France ;
 - prévoir des dérogations, des procédures administratives simplifiées et des délais de régularisation pour les personnes morales ou physiques concernées.

2. Un besoin de flexibilité imposée par le contexte des négociations

Le projet de loi d'habilitation est marqué par un besoin de flexibilité qui se manifeste dans **quatre directions**.

Première contrainte : le contenu des ordonnances sera impacté selon qu'elles doivent répondre à la situation créée par la conclusion d'un accord de retrait ou, au contraire, par l'absence d'un tel accord. Pour les motifs rappelés ci-dessus, la perspective de conclusion d'un accord de retrait apparaît, à ce stade, très incertaine. Mais on ne peut exclure que les négociations puissent finalement aboutir « dans la dernière ligne droite ». Votre rapporteur rappelle que la loi votée au Royaume-Uni a fixé au 29 mars la date de sortie de l'Union européenne. Les Britanniques ont fait valoir qu'un délai de six mois était nécessaire pour mener à bien le débat parlementaire sur un projet d'accord de retrait. C'est donc **autour du 15-30 novembre au plus tard qu'un accord de retrait devrait être conclu** pour que la ratification au Royaume-Uni puisse être menée à bien. On ne peut malheureusement non plus exclure qu'un projet d'accord de retrait soit en définitive rejeté très tardivement, à la veille du retrait effectif du Royaume-Uni le 29 mars.

Au total, deux articles (articles 1^{er} et 2) prennent en compte l'absence d'accord de retrait ; les ordonnances envisagées ne seront donc plus nécessaires si un accord était en définitive trouvé. L'article 3, en revanche, porte sur la réalisation d'infrastructures qui seront de toute façon nécessaires qu'il y ait ou non un accord de retrait. Le contenu des ordonnances prises sur ce fondement devra, le cas échéant, être adapté en fonction de l'accord qui fixera le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Deuxième contrainte : les ordonnances devront prendre en compte les mesures qui seront prises au niveau de l'Union européenne. Comme votre rapporteur l'a souligné précédemment, beaucoup des mesures qui seront requises ne relèveront pas des États membres. Ce qui signifie que dans les domaines concernés, ces derniers seront chargés pour l'essentiel d'appliquer la réglementation européenne. Le cas échéant, des coordinations seront nécessaires entre les règles européennes et les dispositions nationales mises en œuvre *via* les ordonnances. Il est donc indispensable qu'une

concertation étroite s'établisse entre notre administration, sous le pilotage du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), et la Commission européenne à travers son Secrétariat général qui constitue la « cheville ouvrière » du processus de préparation au niveau européen. La Commission européenne a, d'ores et déjà, préparé huit projets d'actes législatifs destinés à anticiper le retrait. Des mesures d'urgence seront, par ailleurs nécessaires.

Troisième contrainte : le contenu des ordonnances sera aussi conditionné par les mesures dans le même sens prises par les **autres États membres** ; la France devra, en effet, rechercher une harmonisation avec les grands États membres, en particulier l'Allemagne. D'après les informations communiquées par le Gouvernement à partir des évaluations faites par la Commission européenne, quatre États membres apparaissent – comme la France – bien avancés dans leur préparation au Brexit : l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et l'Irlande. Par contraste, d'autres États membres peuvent sembler moins préparés. Mais ils sont aussi potentiellement moins impactés.

S'agissant de **l'Allemagne**, deux textes sont déjà en cours d'examen au Bundestag, qu'il s'agisse de la loi sur la période de transition ou de celle sur le rapatriement des entreprises créées au Royaume-Uni (8 à 10 000 entreprises seraient concernées). La loi relative au statut des fonctionnaires de nationalité britannique a été adoptée le 27 septembre dernier. On relèvera, par ailleurs l'articulation nécessaire entre le niveau fédéral et celui des Länder en fonction de la répartition des compétences.

L'imbrication apparaît encore plus forte en **Belgique** compte tenu de la structure institutionnelle. Le gouvernement belge a annoncé, en septembre dernier, le recrutement de 141 douaniers, censés être opérationnels dès avril 2019. Les ports de Zeebrugge et Anvers devraient bénéficier d'une attention particulière. Un site internet a, par ailleurs, été mis en ligne à l'initiative du ministère de l'Économie afin d'informer les entreprises. Un outil de diagnostic en ligne a également été créé afin d'évaluer l'état de préparation des entreprises (*Brexit Impact Scan*). Un groupe de haut niveau est, en outre, chargé depuis juin 2016, de cartographier les conséquences du *Brexit* et d'aider les entreprises.

Les **Pays-Bas** ont eux-mêmes prévu des moyens budgétaires supplémentaires et entrepris des actions de sensibilisation des entreprises. Les échanges bilatéraux avec le Royaume-Uni, troisième partenaire commercial, représentent en effet 10 % du PIB et un Brexit « dur » pourrait coûter, selon certaines évaluations, jusqu'à 4,25 points de PIB d'ici 2030. Le gouvernement prévoit de recruter 928 douaniers et inspecteurs vétérinaires. Le projet de loi de finances pour 2019 réserve d'ores et déjà une enveloppe supplémentaire de 90 millions d'euros pour le renforcement des capacités des autorités douanières et de contrôle phytosanitaires, qui rencontrent en outre des difficultés de recrutement. 35 000 entreprises commerçant avec le Royaume-Uni sans autre expérience que le marché unique devront faire face

pour la première fois à des procédures douanières. Le gouvernement hollandais a mis en place un site d'information en continu. Un outil d'aide à l'évaluation de l'impact du Brexit a été mis en ligne par l'agence publique de soutien aux entreprises et une campagne « *Brexit buddies* » d'aide de grandes entreprises auprès des PME vient d'être lancée, ainsi qu'un site internet d'aide et de conseil. Le gouvernement néerlandais poursuit par ailleurs une politique fiscale favorable à l'investissement et à l'attractivité, avec notamment une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (de 25 à 22,25 %). Le gouvernement a, enfin, présenté une lettre au Parlement indiquant les mesures de contingence envisagées. Elle cible plusieurs champs : citoyenneté, transports, services financiers, contrôles frontaliers, santé et environnement.

Votre rapporteur mettra plus particulièrement l'accent sur le fort engagement de **l'Irlande** dans sa préparation au Brexit. Le pays a prévu de recruter quelque 1 000 douaniers supplémentaires. Des prêts à faible taux d'intérêt pourraient être consentis aux petites et moyennes entreprises qui sont très exposées aux conséquences du retrait britannique, en particulier dans le secteur agro-alimentaire. Un fonds a ainsi été mis en place, le *Brexit Loan Scheme*, doté de 300 millions d'euros, 40 % de cette somme étant orientés vers le soutien au secteur agro-alimentaire. Une subvention pouvant aller jusqu'à 5 000 euros est ainsi prévue pour les entreprises développant une stratégie Brexit. Le pays mène également un gros travail d'adaptation de ses structures portuaires. Cet engagement apparaît d'autant plus nécessaire que 80% du flux entre l'Irlande et le continent européen passent actuellement par le Royaume-Uni. Le Brexit entraînera inévitablement des réorientations du trafic. En outre, l'Irlande entend faire valoir ses atouts en ce qui concerne la relocalisation de services financiers sur son territoire.

Quatrième contrainte : les mesures adoptées seront par ailleurs subordonnées à une **réciprocité** de la part du Royaume-Uni. Leur contenu pourra donc être modifié en fonction de l'existence ou non de cette réciprocité. La première ministre britannique Theresa May a tenu des propos rassurants sur le traitement qui sera réservé aux ressortissants européens. Mais elle a aussi mis en avant le concept d'« immigration choisie » qui s'appliquerait à toutes les nationalités. À ce stade, il convient donc d'être prudent et de ne pas exclure une adaptation des mesures applicables aux ressortissants britanniques en fonction de l'existence, ou non, d'une réciprocité pour les ressortissants européens installés au Royaume-Uni.

Compte tenu de ces contraintes qui s'exercent en sens contraire, l'examen du projet de loi par le Sénat devra donc tout à la fois répondre à l'exigence constitutionnelle de précision de l'habilitation et ne pas mettre en cause la flexibilité nécessaire pour s'adapter à la situation à laquelle les ordonnances devront s'attacher à répondre. C'est le sens du texte élaboré par votre commission spéciale qu'elle soumet à l'approbation du Sénat.

3. Une exigence : la préparation des administrations et une sensibilisation renforcée aux conséquences du Brexit

Votre commission spéciale tient à souligner que la préparation au retrait du Royaume-Uni ne peut se résumer à l'adoption de dispositions législatives et réglementaires, si utiles soient-elles.

Lors de son audition par votre commission, M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, a fait valoir que **l'administration française** sera capable de gérer le flux en provenance du Royaume-Uni, principalement *via* Calais. L'enjeu principal portera sur la période de transition. Le Royaume-Uni a d'ores et déjà demandé qu'un accord de transit puisse être conclu. Mais l'administration des douanes se prépare aussi à l'absence d'accord de retrait et de période de transition. 700 ETP (« équivalents temps plein ») seront recrutés. Sur ce total, 250 douaniers sont déjà formés et attendent leur affectation ; 350 sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2019 ; 100 supplémentaires seront budgétés en 2020. Par contraste, la création de 40 postes au titre du ministère de l'agriculture et de l'alimentation peut apparaître assez faible. Mais au final, c'est la nature et l'importance des contrôles sanitaires et phytosanitaires à effectuer qui permettront de déterminer plus précisément les besoins en personnel.

En toute hypothèse, les contrôles ne devraient pas être systématiques. Une procédure d'enregistrement des marchandises à distance de la frontière pourra être mise en place et les moyens technologiques seront sollicités. Le contrôle des marchandises aura pour finalité d'assurer la protection du marché unique et d'assurer la sécurité du tunnel sous la Manche et des ports concernés.

On ajoutera que face au défi que le Brexit représente pour notre économie, il est plus que jamais nécessaire de promouvoir une **administration qui accompagne nos ports, les entreprises et les territoires** afin de leur permettre de s'adapter au mieux et de renforcer leur compétitivité. C'est une impérieuse nécessité face aux risques de détournement de trafic vers d'autres ports européens comme Anvers ou Rotterdam. C'est aussi la voie pour que nos ports puissent capter une partie significative du trafic en provenance d'Irlande.

Le Brexit génère un **coût pour le budget de l'État et celui des collectivités territoriales et d'opérateurs publics et privés**. Or, après le retrait du Royaume-Uni, la France avec d'autres États membres fera figure de « porte d'entrée » dans le marché unique pour des marchandises en provenance du Royaume-Uni. Elle accueillera en outre des personnes qui pourront ensuite circuler dans l'espace européen. C'est pourquoi votre commission spéciale juge nécessaire qu'une **solidarité financière européenne** s'exprime à travers un fonds dédié. Il serait logique que cette question soit prise en compte dans les discussions en cours sur le prochain cadre financier de l'Union européenne. Il a été précisé à votre rapporteur que

la demande dans ce sens a été faite à la Commission européenne par les autorités françaises.

La préparation des administrations et la mise en adéquation des moyens budgétaires doivent aller de pair avec des **actions de sensibilisation** des acteurs intéressés aux conséquences du Brexit. On peut regretter que la prise de conscience ait été tardive. Il importe désormais d'engager tous les acteurs à se préparer au mieux pour ce qui les concerne. Il a été indiqué à votre rapporteur qu'un site internet était en cours de réalisation à destination des différents publics. Les douanes ont établi des listes d'entreprises concernées par les échanges avec le Royaume-Uni. Le nombre d'entreprises exportatrices vers le Royaume-Uni s'élève à environ 30 000. Ces entreprises sont contactées par les directions régionales des douanes aux fins de sensibilisation. Des réunions d'information à destination des PME sont par ailleurs organisées. Cinq régions semblent principalement concernées : l'Île-de-France, les Hauts-de-France, la Normandie, Auvergne-Rhône-Alpes et l'Occitanie. Les secteurs principalement impactés seraient l'agro-alimentaire, la pharmacie, l'aéronautique et l'automobile.

Comme l'a mis en évidence l'audition des représentants des activités portuaires, de la logistique et des transports, le Brexit représente un défi majeur pour ces activités. Il importe donc de soutenir les aménagements qui seront nécessaires dans les ports, non seulement dans les deux plus grands d'entre eux, à savoir Le Havre et Dunkerque, mais aussi dans l'ensemble du réseau des ports d'Etat et des ports décentralisés, qui participent à la dynamique des territoires et subiront tous, de façons diverses, les répercussions du Brexit. Ces ports sont, en outre, confrontés à un défi commun d'attractivité, alors que le Brexit pourrait engendrer une concurrence accrue entre les ports européens, avec des risques de détournements de trafics vers Anvers et Rotterdam notamment. Les ports français doivent en particulier faire valoir leur attractivité vis-à-vis de l'Irlande compte tenu des modifications prévisibles du trafic. Les conseils régionaux doivent être force de propositions dans ce domaine. La région Hauts-de-France, directement concernée par ces questions, est particulièrement mobilisée.

La France doit aussi intensifier ses campagnes d'attractivité pour attirer sur son sol des services financiers jusque-là implantés au Royaume-Uni. Cela peut passer par des mesures fiscales mais aussi par une mise en adéquation de l'offre notamment dans le domaine scolaire. Il a été ainsi indiqué à votre rapporteur qu'une école européenne est implantée à Courbevoie, principalement financée sur fonds européens. Deux autres lycées internationaux ouvriront leurs portes en Île-de-France d'ici la rentrée 2022 pour permettre d'accueillir, entre autres, « les enfants du Brexit » : à Saclay (91) et à Vincennes (94). Cela portera à neuf le nombre de lycées internationaux situés dans la région.

4. La situation des conseillers municipaux de nationalité britannique

Répondant à la mission constitutionnelle du Sénat de représentant des collectivités territoriales (article 24 de la Constitution), votre commission spéciale s'est préoccupée de la situation, après le retrait du Royaume-Uni, des conseillers municipaux de nationalité britannique, **élus en 2014**, soit environ **900 personnes** d'après informations recueillies par votre rapporteur.

Conformément à l'acquis communautaire¹ et à l'article 88-3 de la Constitution, **les citoyens européens sont autorisés à se présenter aux élections municipales**². En revanche, ils ne peuvent pas exercer les fonctions de maire ou d'adjoint au maire³.

Après le Brexit, les ressortissants britanniques ne seront plus éligibles aux élections municipales françaises.

Se pose toutefois la **question des Britanniques élus conseillers municipaux en 2014** : pourront-ils aller jusqu'au bout de leur mandat ou seront-ils considérés comme démissionnaires d'office au lendemain du Brexit ?

Le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat ne traite pas de cette question, ce qui a pu prêter à confusion. Toutefois, après échanges avec le Gouvernement, seule la première hypothèse paraît envisageable : **sauf démission pour motifs personnels, les Britanniques élus en 2014 resteront conseillers municipaux jusqu'aux prochaines élections municipales (2020)**.

Certes, les articles L. 230 et L. 236 du code électoral disposent que « *ne peuvent être conseillers municipaux (...) les individus privés du droit électoral* » et précisent que les personnes concernées sont déclarées démissionnaires d'office par le préfet.

Cependant, ces dispositions concernent uniquement les conseillers municipaux privés de leurs **droits civiques** après une condamnation pénale⁴, ce qui ne correspond pas au cas d'espèce.

En outre, conformément à **l'article 88-3 de la Constitution**, seule une **loi organique** votée dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat peut modifier le droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens résidant en France. À titre d'exemple, l'article L.O. 236 du code électoral

¹ Directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité.

² Article L.O. 228-1 du code électoral.

³ Article L.O. 2122-4-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Voir, à titre d'exemple, l'arrêt suivant : Conseil d'État, 25 juillet 2013, Conseil municipal de Fos-sur-Mer, affaire n° 365376.

prévoit la démission d'office des citoyens européens déchus du droit d'éligibilité dans leur État d'origine.

En l'état du droit, il n'existe aucune disposition de nature organique prévoyant la démission d'office, du fait du Brexit, des Britanniques élus aux élections municipales de 2014. Or, les dispositions encadrant les inéligibilités sont d'**interprétation stricte**, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel¹.

Dès lors, les ressortissants britanniques élus en 2014 conserveront leur mandat de conseillers municipaux jusqu'aux élections de 2020.

*

* *

Votre commission a adopté le projet de loi **ainsi modifié**.

¹ Conseil constitutionnel, 12 avril 2011, Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs, décision n° 2011-628 DC.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour **tirer les conséquences d'un Brexit sans accord sur les Britanniques soumis au droit français.**

Cadre général de l'habilitation

▪ Les exigences constitutionnelles

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la demande d'habilitation du Gouvernement doit **indiquer avec suffisamment de précision** :

- les finalités (objectifs) de l'ordonnance ;
- ses secteurs d'intervention (pans du droit qu'il est proposé de modifier)¹.

En revanche, le Gouvernement n'est pas tenu de « faire connaître au Parlement la teneur (exacte) des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation »².

En 2018, le Conseil constitutionnel a **censuré pour manque de précision** une habilitation à légiférer par ordonnances visant à « redéfinir » les dispositifs d'insertion des personnes handicapées³.

▪ Les thèmes de l'habilitation

L'habilitation à légiférer par ordonnances de l'article 1^{er} porterait sur **sept thèmes clairement définis** : droit d'entrée et de séjour en France, emploi, professions réglementées, fonction publique, droits sociaux, contrôles vétérinaires et phytosanitaires, opérations de transport routier de marchandises ou de personnes.

Sous réserve de **réciprocité**, ces ordonnances pourraient accorder aux Britanniques un **traitement plus favorable** que celui prévu pour les ressortissants de pays tiers.

Le projet de loi initial renvoyait à un décret pour fixer la date de cette réciprocité. À l'initiative de son rapporteur, votre commission a

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

² Conseil constitutionnel, 7 septembre 2017, Loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, *décision n° 2017-751 DC*.

³ Conseil constitutionnel, 4 septembre 2018, Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, *décision n° 2017-751 DC*.

supprimé ce renvoi, estimant qu'il devait être opéré directement dans les ordonnances, non dans la loi d'habilitation (**amendement COM-12 du rapporteur**).

- **Les finalités de l'habilitation**

Les finalités de cette habilitation apparaissent moins distinctement dans le projet de loi initial : les ordonnances viseraient « notamment » à adapter « la législation de droit commun pour traiter les situations en cours » et à prévoir, « le cas échéant, des dérogations ».

En outre, une **habilitation « balai »** permettrait au Gouvernement de « prendre toute autre mesure nécessaire au traitement de la situation des ressortissants britanniques résidant en France ou y exerçant une activité ainsi que des personnes morales établies au Royaume-Uni et exerçant une activité en France ».

À l'initiative de son rapporteur, votre commission spéciale a adopté deux amendements de son rapporteur (COM-10 et 11) pour préciser l'habilitation à légiférer par ordonnances, conformément à la jurisprudence constitutionnelle.

Votre commission a tout d'abord rappelé que l'article 1^{er} du projet de loi vise à tirer les conséquences d'un Brexit sans accord sur la situation en France des Britanniques mais également sur la préservation des activités économiques et des flux de marchandises et de personnes. En outre, reprenant une proposition de notre collègue Laurent Duplomb, votre commission spéciale a rappelé que les mesures prises devaient garantir un niveau élevé de sécurité sanitaire en France.

De même, le Gouvernement serait explicitement habilité à prévoir des procédures administratives allégées et des délais de régularisation pour les personnes concernées.

L'ensemble des mesures dérogatoires prises par ordonnances seraient applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de traités ou d'accords bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni, qui définiront le nouveau cadre des relations entre les deux États.

- **Le délai d'habilitation**

Le Gouvernement disposerait de **douze mois** à compter de la publication de la loi d'habilitation pour prendre les ordonnances.

Votre commission spéciale s'est interrogée sur ce délai. En cas de publication de la présente loi en novembre 2018, le Gouvernement pourrait prendre des ordonnances jusqu'en novembre 2019, alors même que le Royaume-Uni quittera l'Union européenne au 30 mars 2019.

Lors de son audition devant votre commission, Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, a toutefois précisé que

ce **délai d'un an** pourrait s'avérer utile si les membres de l'Union européenne décidaient de retarder le Brexit de quelques mois.

1°- Droit d'entrée et de séjour des ressortissants britanniques en France

Le Gouvernement serait habilité par ordonnances pour tirer les conséquences d'un **Brexit sans accord** sur « *le droit d'entrée et de séjour des ressortissants britanniques en France* ».

1.1.1. La situation actuelle

Comme tous les citoyens européens, les ressortissants britanniques bénéficient aujourd'hui d'un **droit d'entrée et, sous certaines conditions, de séjour sur le territoire français**¹.

En effet, conformément à l'article 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *tout citoyen de l'Union a le **droit de circuler et de séjourner** librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application* ».

Ce principe est mis en œuvre par la **directive 2004/38/CE du 29 avril 2004**² et, au niveau national, par les articles L. 121-1 à L. 122-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

En conséquence, les citoyens européens bénéficient d'une **situation plus avantageuse que les ressortissants de pays tiers à l'Union européenne**, qui doivent présenter un visa puis un titre de séjour pour entrer et séjourner en France.

▪ **L'entrée sur le territoire français et le court séjour : la dispense de visa d'entrée**

Lorsqu'il se rend sur le territoire français, un ressortissant britannique est **dispensé de produire un visa d'entrée**, contrairement aux ressortissants des pays tiers à l'Union européenne.

Devant les autorités françaises, il présente simplement sa **carte d'identité britannique** ou son **passport** en cours de validité. Une fois entré en France, ce ressortissant britannique peut y rester **pendant trois mois**, sans autre formalité administrative (**court séjour**)³.

¹ Ce droit d'entrée et de séjour est également étendu aux Suisses et aux ressortissants des États de l'Espace économique européen (article L 121-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, CESEDA).

² Directive du Parlement européen et du Conseil relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

³ Articles 5 et 6 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 précitée.

À l'inverse, **les membres de sa famille**¹ doivent produire un tel **visa d'entrée lorsqu'ils ne sont pas citoyens européens** ou, à défaut, un titre de séjour émis par un autre État membre de l'Union européenne. Leurs **démarches administratives** sont toutefois **simplifiées** par rapport aux procédures de droit commun².

▪ **Le long séjour : la dispense de titre de séjour**

Un ressortissant britannique est autorisé à séjourner **plus de trois mois en France** (long séjour) lorsqu'il satisfait à l'une des trois conditions suivantes³ :

- il exerce une **activité professionnelle** en France ;
- dépourvu d'activité professionnelle, il dispose d'une **assurance maladie** et de « *ressources suffisantes* », dont le montant correspond à celui du revenu de solidarité active (RSA, environ 550 euros pour une personne seule)⁴ ;
- il est inscrit dans un **établissement français d'enseignement**.

Depuis 2003⁵, un ressortissant britannique n'a plus l'obligation de **détenir un titre de séjour français**, même lorsqu'il séjourne pendant plus de trois mois sur notre territoire. Il doit simplement **s'enregistrer** à la mairie de sa commune de résidence⁶.

Lorsqu'ils sont issus d'un pays tiers à l'Union européenne, les **membres de sa famille** obtiennent une **carte de séjour spécifique**, prévue à l'article L. 121-3 du CESEDA et d'une durée maximale de cinq ans renouvelable.

Enfin, le ressortissant britannique et les membres de sa famille bénéficient d'un « **droit au séjour permanent** » lorsqu'ils résident de manière ininterrompue en France depuis au moins **cinq années**⁷.

Ce droit au séjour permanent est plus favorable que le droit commun, notamment parce que les membres de la famille obtiennent une carte de séjour de dix ans, renouvelable de plein droit⁸.

¹ Au sens de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 précitée, la notion de « membres de la famille » recouvre : le conjoint ou le concubin, les enfants de moins de vingt-et-un ans ou à charge, le père et la mère du ressortissant britannique.

² À titre d'exemple, la demande de visa des membres de la famille d'un ressortissant européen est instruite dans le cadre d'une procédure accélérée et gratuite, prévue à l'article R. 121-1 du CESEDA.

³ Article 7 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 précitée et article L. 121-1 du CESEDA.

⁴ Article R. 121-4 du CESEDA.

⁵ Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

⁶ Le ressortissant britannique qui omet de s'inscrire en mairie s'expose à une amende ; son droit au séjour n'est toutefois pas remis en cause (article R. 621-1 du CESEDA).

⁷ Article 16 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 précitée et article L. 121-1 du CESEDA.

⁸ Cette carte de séjour ad hoc porte la mention « membre de la famille d'un citoyen européen ».

1.1.2. Les enjeux du Brexit

Chaque année, **environ 4 millions de Britanniques entrent sur le territoire français (court séjour)**.

En outre, **entre 150 000 et 250 000 Britanniques séjournent en France (long séjour)** ; 68 % d'entre eux ont entre 15 et 64 ans. Leur implantation est concentrée dans trois régions : la Nouvelle-Aquitaine (26 % des Britanniques installés en France), l'Occitanie (17 %) et l'Ile-de-France (13 %)¹.

1.1.3. Les réponses envisagées par la France

Après le Brexit, le Royaume-Uni sera considéré comme un **État tiers à l'Union européenne** : ses ressortissants ne bénéficieront plus du principe de libre circulation.

Pour entrer en France, les Britanniques et les membres de leur famille devront ainsi solliciter :

- **un visa de court séjour**, pour les séjours d'une durée inférieure à trois mois, dont les règles de délivrance sont fixées par l'Union européenne² ;
- **ou un visa de long séjour**, pour les séjours d'une durée supérieure à trois mois, dont les règles de délivrance sont fixées par la France³.

Cette exigence de visas représentera une **charge supplémentaire pour les ambassades et les consulats français**. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, elle pourrait aller jusqu'à doubler le nombre de visas délivrés par la France.

S'ils souhaitent s'installer en France (flux), les ressortissants britanniques devraient désormais solliciter un **titre de séjour**, au même titre que les ressortissants des pays tiers à l'Union européenne⁴.

Même s'ils bénéficient aujourd'hui d'un « *droit au séjour permanent* », les Britanniques qui vivent déjà en France (stock) se trouveraient en séjour irrégulier, faute de disposer d'un titre de séjour, et devraient **régulariser leur situation auprès de la préfecture**. Ce point a d'ailleurs été confirmé lors de son audition par Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes.

De même, les proches des ressortissants britanniques perdraient leur carte de séjour « *membres de la famille d'un citoyen de l'Union* ». Ils pourraient toutefois solliciter un titre de séjour pour un autre motif, comme le respect de leur vie privée par exemple.

¹ Source : étude d'impact.

² Règlement (CE) 810/2009 du 13 juillet 2009 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas.

³ Article L. 211-2-1 du CESEDA.

⁴ Article L. 311-1 du CESEDA.

Les Britanniques et les membres de leur famille pourraient également solliciter l'obtention de la **nationalité française**, s'ils respectent les conditions fixées par les articles 21 à 21-29 du code civil (mariage avec un Français depuis plus de quatre ans, résidence habituelle en France depuis plus de cinq ans, *etc.*).

L'habilitation à légiférer par ordonnances permettrait au Gouvernement de tirer les conséquences d'un Brexit sans accord sur l'entrée (visas de long séjour¹) et le séjour en France des Britanniques. À titre d'exemple, des procédures simplifiées pourraient être prévues pour la délivrance de leurs titres de séjour.

Conséquences d'un Brexit sans accord sur l'entrée et le séjour des Britanniques en France

	Ressortissants britanniques		Membres non européens de leur famille	
	<i>Entrée</i>	<i>Séjour</i>	<i>Entrée</i>	<i>Séjour</i>
Avant le Brexit	Dispense de visa	Titre de séjour facultatif	Procédure accélérée pour la délivrance du visa	Titre de séjour spécifique
Après le Brexit	Visa obligatoire	Titre de séjour obligatoire	Procédure normale pour la délivrance du visa	Titre de séjour de droit commun

Source : commission spéciale

Seul un accord sur le Brexit ou un accord international ultérieur permettrait d'exempter les ressortissants britanniques de la présentation d'un visa ou d'un titre de séjour. En outre, exempter les Britanniques d'un visa de court séjour nécessiterait un accord entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

2°- Emploi des ressortissants britanniques

1.2.1. Le droit existant

Le droit européen consacre le principe de libre-circulation des travailleurs (article 45 du Traité sur l'Union européenne) et celui de la liberté d'établissement (article 49 du Traité sur l'Union européenne) pour les citoyens européens. Aux termes de ces articles, les ressortissants

¹ Le régime des visas de court séjour étant fixé par l'Union européenne, non par la France (voir supra).

britanniques peuvent travailler librement au sein d'un autre État membre, en respectant, le cas échéant, certaines conditions d'emploi.

1.2.2. Les conséquences en cas de retrait sans accord

D'après l'étude d'impact transmise par le Gouvernement, 52 % des 150 000 ressortissants britanniques installés en France occupent actuellement un emploi.

En cas de retrait sans accord, un ressortissant britannique se retrouve dans la situation d'un ressortissant d'un État tiers à l'Union européenne, à l'Espace économique européen et à la Suisse. Dans ces conditions, il devrait se voir exiger un titre valant autorisation de travail en France. En l'absence de ce document, tout employeur pourrait voir sa responsabilité engagée (article L. 8251-1 du Code du Travail).

Il convient de rappeler qu'un ressortissant issu d'un État non-membre de l'Union européenne sollicitant une carte de séjour « *salarié* » ou « *travailleur temporaire* » doit présenter à la préfecture un contrat de travail homologué par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)¹, sauf lorsque la durée de l'activité est inférieure à trois mois et concerne l'un des domaines dont la liste est fixée par décret². Les DIRECCTE ont accordé 38 550 autorisations de travail à des étrangers en 2017, pour 6 600 refus³.

Ces refus sont opposés dès lors que la situation de l'emploi – soit le taux de chômage – dans le secteur d'activité et le bassin de vie concernés est jugée trop tendue⁴. L'autorisation est néanmoins accordée dès lors qu'il s'agit d'exercer une activité dans un métier ou une zone géographique caractérisée par des difficultés de recrutement (« métiers sous tension »). La liste des « *métiers sous tension* » est fixée par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'emploi et de l'immigration, après consultation des organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives⁵. Reste que cette liste n'a pas été actualisée depuis 2008.

¹ Article L. 5221-2 du code du travail.

² L'article D. 5221-2-1 du code du travail mentionne notamment les participations à des manifestations sportives, culturelles, artistiques et scientifiques, le mannequinat et la pose artistique, les missions d'audit et d'expertise en informatique, gestion, finance, assurance, architecture et ingénierie.

³ Projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, Rapport n° 552 (2017-2018) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 6 juin 2018.

⁴ Article R. 5221-20 du code du travail.

⁵ Arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux étrangers non ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse.

1.2.3. Les réponses proposées par le Gouvernement

Un retrait sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne induirait la mise en place d'un nouveau régime juridique afin de permettre aux ressortissants britanniques de poursuivre leur activité en France au-delà du 30 mars prochain.

Le Gouvernement souhaite, dans la mesure du possible, limiter l'impact d'un changement de statut et maintenir l'employabilité des ressortissants britanniques installés sur le territoire français et ne pas affecter l'activité des entreprises qui les salarient. Il demande, dans ce contexte, à être habilité à légiférer par ordonnances pour adopter, dans les douze mois, les mesures concernant l'emploi des ressortissants exerçant légalement à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne une activité professionnelle salariée (article 1^{er} 2^o). Un régime transitoire devrait, dans ces conditions, être mis en œuvre, dans la lignée de celui instauré par les titres de séjour.

Votre rapporteur souhaite, dans cette optique, que le régime soit le plus simple possible. Le délai de 3 à 4 mois habituellement observé pour obtenir une autorisation de travail n'est, en effet, pas compatible avec les objectifs affichés. Le Parlement a déjà, au travers de l'article 52 de la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, autorisé le Gouvernement à prendre, par ordonnance, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de simplifier le régime des autorisations de travail pour le recrutement de certaines catégories de salariés par des entreprises bénéficiant d'une reconnaissance particulière par l'État. Il s'agit d'aller, en l'espèce, dans le même sens et faciliter le maintien en activité de ressortissants britanniques déjà installés sur le territoire français.

Le projet de loi ne traite que du cas des salariés britanniques déjà installés en France. Cette option peut être contradictoire avec le souhait affiché par ailleurs de renforcer l'attractivité du territoire français et d'y faciliter le redéploiement d'activités installées au Royaume-Uni à la veille du retrait. Il s'agit de pouvoir bénéficier immédiatement de compétences et de qualifications professionnelles obtenues par des salariés britanniques et ainsi accélérer l'installation de ces entreprises sur notre territoire.

Votre commission a ainsi adopté **l'amendement COM-16 de son rapporteur** précisant l'article 1^{er} 2^o, afin qu'il cible également les salariés britanniques appelés à exercer une activité professionnelle au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique, à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci.

3°- Exercice d'une activité professionnelle

L'article 1^{er} 3° vise les conditions d'exercice d'une profession réglementée en France par les ressortissants britanniques ou les titulaires d'une qualification professionnelle obtenue au Royaume-Uni. Il aborde également la situation des personnes morales de droit britannique.

1.3.1. Le droit existant

(1) Les professions réglementées

Les activités soumises à un statut législatif ou réglementaire (à l'image des médecins, des pharmaciens ou des débitants de tabac) induisent souvent en France une condition de nationalité : ces emplois sont en effet réservés aux ressortissants de l'un des Etats membres de l'Union européenne ou de l'Espace économique européenne.

Des règles précises visent également les professionnels du droit et du chiffre, les taxis, les architectes, les auto-écoles, les coiffeurs, certains métiers de l'immobilier, les ingénieurs ou les opticiens.

(2) Les qualifications professionnelles

240 professions sont concernées en France par une condition de qualifications professionnelles.

Les ressortissants britanniques comme les autres citoyens européens bénéficient en France de la liberté d'établissement. Ils sont également couverts par la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles adoptée en 2005¹ puis modifiée en 2013². Le dispositif européen a été transposé en droit français via une ordonnance transversale³ et plusieurs textes sectoriels (deux ordonnances, 33 décrets et 34 arrêtés). Ces textes mettent en avant le principe de reconnaissance mutuelle : une qualification professionnelle obtenue dans un État membre peut permettre d'accéder à cette profession dans un autre État membre et l'exercer. Seules les activités de notaires et les professions participant à l'exercice de l'autorité publique sont exclues du dispositif. Le mode de reconnaissance des qualifications diffère selon l'activité qu'entend mener le citoyen européen sur le territoire :

- En cas d'établissement, le citoyen européen doit faire reconnaître ses qualifications par l'autorité concernée de l'État d'accueil. Celle-ci dispose

¹ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

² Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013, modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

³ Ordonnance n° 2016-1809 du 22 décembre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles de professions réglementées.

d'un délai variant entre 3 ou 4 mois pour faire connaître sa position. Tout rejet doit être motivé. Des épreuves d'aptitudes et un stage pouvant durer jusqu'à trois ans peuvent être imposés ;

- En cas de fourniture de services à titre temporaire dans un autre pays, une déclaration préliminaire écrite suffit. Toutefois, si la profession concernée peut avoir des incidences graves sur la sécurité ou la santé, il est possible, pour l'État d'accueil, de procéder à une vérification préalable des qualifications, celle-ci pouvant durer deux mois. Une déclaration préalable peut également être demandée au professionnel.

La révision du dispositif en 2013 a permis l'établissement d'une carte professionnelle européenne, introduite profession par profession si certaines conditions préalables sont remplies (mobilité significative ou potentielle dans la profession concernée, expression d'un intérêt suffisant par les acteurs de terrain, profession ou formation réglementée dans un nombre suffisant d'Etats membres). Une fois les qualifications professionnelles reconnues, il peut être obligatoire d'être inscrit auprès d'un organisme professionnel avant de pouvoir utiliser le titre professionnel et commencer à exercer. Une vérification des compétences linguistiques peut également être demandée.

Un dispositif particulier est prévu par le droit européen pour la profession d'avocat. La reconnaissance des qualifications professionnelles est, en effet, couverte par deux directives de 1977 et 1998¹. Ces textes prévoient une reconnaissance automatique du titre porté dans l'État membre d'origine. Les avocats peuvent ainsi fournir des prestations temporaires et occasionnelles de service dans un autre État membre ou s'y installer. L'exercice de la profession s'accomplit sous le titre d'origine. À l'issue d'une période d'au moins trois ans, une procédure d'assimilation peut être engagée pour bénéficier du titre local.

(3) Les personnes morales

Les sociétés d'exercices des professions libérales réglementées ou les sociétés holdings - à l'instar des sociétés de participations financières de professions libérales - peuvent être détenues directement ou indirectement par des professionnels établis dans un autre État membre de l'Union européenne. Les professions juridiques et judiciaires (avocats et avocats aux conseils, notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, administrateurs et mandataires judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce), les experts-comptables, les architectes et les

¹ Directive 77/249/CEE du Conseil du 22 mars 1977 tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats et Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise.

professions de cadre de vie (géomètres experts, experts agricoles forestiers, conseillers en propriété industrielle) sont les principaux concernés¹.

Le droit français autorise également l'exercice en France au sein d'une succursale d'une société dont le siège est installé dans un autre État membre. Au 1^{er} janvier 2018, 23 succursales britanniques installées en France (LLP) employaient ainsi 2 500 avocats.

1.3.2. Les conséquences en cas de retrait sans accord

Un retrait sans accord aurait, dans ces catégories d'emploi, trois conséquences :

- les ressortissants britanniques seraient conduits à renoncer à exercer les métiers répondant à une condition de nationalité ;
- les qualifications professionnelles obtenues au Royaume-Uni ne seraient plus reconnues en France ;
- Les sociétés d'exercice de profession libérale détenues par des professionnels britanniques, installés au Royaume-Uni ou les succursales de sociétés établies au Royaume-Uni devraient cesser leurs activités.

1.3.3. Les réponses proposées par le Gouvernement

Le Gouvernement souhaite, dans la limite du possible et dans le respect du principe de réciprocité, limiter l'impact économique du retrait et maintenir les activités concernées par ce changement de statut. Il propose à cet effet de prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi sans pour autant préciser les modalités. Il ressort des auditions conduites par votre rapporteur que le Gouvernement entend mettre en œuvre une démarche en deux temps : une phase transitoire dans lesquelles les activités concernées pourront continuer puis une régularisation. Les succursales britanniques devront ainsi changer de statut à l'issue de la période transitoire.

Rien n'a, en revanche, été précisé en ce qui concerne les professions soumises à condition de nationalité ou les qualifications professionnelles. L'étude d'impact transmise par le Gouvernement insiste sur la nécessité, au préalable, d'effectuer un « recensement exhaustif » de toutes les professions concernées par des conditions d'accès ou d'exercice. Votre rapporteur estime qu'il pourrait être envisagé que le régime prévu pour le droit au séjour des ressortissants britanniques ouvre le droit à exercer les activités soumises à condition de nationalité. Cette option serait possible à la condition que des dispositions semblables soient adoptées au Royaume-Uni pour les professions soumises à condition de nationalité.

¹ Les professions de santé ne sont pas éligibles à ce type de dispositif.

La volonté de maintenir l'activité économique conditionne également l'appréciation de la question des qualifications professionnelles. La logique de « stock » sous-jacente à l'ensemble de l'article 1^{er} qui entend couvrir la situation de tous les Britanniques installés sur notre territoire à la date du retrait incite à une reconnaissance immédiate des qualifications professionnelles obtenues au Royaume-Uni dès lors que les titulaires de celles-ci exercent leur activité en France au 30 mars 2019, sans examen probatoire.

La commission a adopté à cet effet **l'amendement COM-17 de son rapporteur** précisant la rédaction de l'article 1^{er} 3°. Dans la lignée de la volonté affichée par le Gouvernement de renforcer l'attractivité du territoire français, cet amendement permet de reconnaître immédiatement les qualifications professionnelles obtenues en Grande-Bretagne par des salariés appelés, au lendemain du 30 mars 2019, à exercer une activité professionnelle au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci.

4° - Situation des agents de la fonction publique

Le Gouvernement serait habilité par ordonnances pour tirer les conséquences d'un **Brexit sans accord** sur « *la situation des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique de nationalité britannique* ».

1.4.1. La situation actuelle

- **La qualité de fonctionnaire : un apport de l'acquis communautaire**

Comme tous les citoyens européens, **les ressortissants britanniques peuvent devenir, depuis 1991, fonctionnaires dans l'administration française**¹. Il s'agit d'une **exigence communautaire**, issue de l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) tel qu'interprété par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE)².

¹ Loi n° 91-715 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Ce droit a également été étendu aux ressortissants des États de l'Espace économique européen, à savoir la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein (loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire).

² Cour de Justice de l'Union européenne, 17 décembre 1980, Commission des Communautés européennes c/ Royaume de Belgique, affaire n° 149/79.

Garanti par l'article 5 *bis* de la loi « Le Pors » du 13 juillet 1983¹, ce droit **exclut les « emplois de souveraineté »**. Aussi les citoyens européens ne sont-ils pas autorisés à exercer un emploi dont les attributions :

- ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté ;
- ou comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques.

À titre d'exemple, les ressortissants britanniques n'assurent pas de missions « *de nature régalienne* » aux ministères de la défense, du budget, de l'économie et des finances, de la justice et des affaires étrangères². À l'inverse, ils ont accès aux autres emplois de la fonction publique : infirmiers, enseignants-chercheurs, psychologues territoriaux, directeurs d'hôpitaux, *etc*³.

Comme les Français, les Britanniques doivent respecter certains critères pour intégrer la fonction publique : jouir de leurs droits civiques, ne pas avoir subi une « *condamnation incompatible avec l'exercice des fonctions* » et être déclarés aptes sur le plan physique. Ils accèdent à la fonction publique française par concours ou par la voie du détachement.

- **La qualité de contractuel : un droit ouvert à tout étranger en situation régulière**

Les ressortissants britanniques peuvent aussi être recrutés en France comme **contractuels** de la fonction publique, à l'exclusion des emplois de souveraineté.

Ce droit est ouvert à **l'ensemble des étrangers en situation régulière, pas uniquement aux citoyens européens**⁴.

1.4.2. Les enjeux du Brexit

D'après l'étude d'impact, **5 115 Britanniques travaillent pour les administrations françaises, dont 3 400 contractuels et 1 715 titulaires**⁵. La fonction publique de l'État est le principal vivier, avec un total de 4 215 agents britanniques. Il s'agit, le plus souvent, de professeurs de langue étrangère.

¹ Loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires.

² Conseil d'État, 31 janvier 2002, avis n° 366 313.

³ Voir, pour l'exemple des directeurs d'hôpitaux, l'arrêt suivant : Conseil d'État, 16 mars 2005, Burbaud, affaire n° 268718.

⁴ Article 3-1 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

⁵ Estimation fondée sur un sondage réalisé entre 2013 et 2017.

Nombre d'agents britanniques en France

	<i>Agents titulaires</i>	<i>Agents contractuels</i>	TOTAL
Fonction publique de l'État (FPE)	1 438	2 777	4 215
Fonction publique territoriale	0	464	464
Fonction publique hospitalière	277	159	436
Ensemble de la fonction publique	1 715	3 400	5 115

Source : commission spéciale, à partir de l'étude d'impact

En outre, **environ 1 700 Britanniques sont fonctionnaires de l'Union européenne**. Leur statut dépend uniquement du droit communautaire, non des États membres¹ ; en conséquence, il n'est pas mentionné par le présent projet de loi.

Lors de son audition devant votre commission, Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, a confirmé que la **Commission envisageait de conserver ces agents européens, tout en supprimant le recrutement de nouveaux ressortissants britanniques**.

1.4.3. Les réponses envisagées par la France

Après le Brexit, le Royaume-Uni sera considéré comme un État tiers à l'Union européenne.

En l'absence d'accord, ses ressortissants pourront toujours être recrutés sur le sol français en tant que contractuels de droit public mais non en tant que fonctionnaires (flux).

La situation la plus complexe concerne les 1 715 Britanniques qui occupent actuellement un poste de fonctionnaire dans la fonction publique de l'État et, plus marginalement, dans la fonction publique hospitalière (stock).

Ne remplissant plus la condition de nationalité de l'article 5 *bis* de la loi « Le Pors » du 13 juillet 1983, ils seront radiés d'office des cadres à compter du 29 mars 2019 et **perdront leur qualité de fonctionnaire**.

Une telle radiation des cadres existe déjà pour les fonctionnaires qui perdent la nationalité française ou qui sont déchus de leurs droits

¹ Règlement de 1962 fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

civiques : prévue à l'article 24 de la loi « Le Pors », elle est mise en œuvre sous le contrôle du juge¹.

L'employeur public se trouve d'ailleurs en situation de **compétence liée** : il a l'obligation de constater que son agent ne satisfait plus les conditions d'accès à la fonction publique et doit être radié des cadres² ; contrairement aux mesures disciplinaires, aucune procédure contradictoire n'est nécessaire. Involontairement privé d'emploi, l'agent peut prétendre à un revenu de remplacement (allocation d'aide au retour à l'emploi, ARE), dans l'attente d'une reconversion professionnelle.

Dans ce contexte, le Gouvernement demande à être habilité à légiférer par **ordonnances** pour tirer les conséquences d'un Brexit sans accord sur la **situation des agents titulaires et stagiaires de nationalité britannique**³.

Il s'agirait d'organiser, le cas échéant, leur recrutement comme contractuels de droit public et de définir les éventuelles règles de reprise de leur ancienneté.

Comme le souligne l'étude d'impact, « ces dispositions sont de nature législative dans la mesure où, conformément à l'article 34 de la Constitution, relèvent du domaine de la loi les dispositions relatives aux garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ».

5° - Droits sociaux et prestations sociales

L'article 1^{er} 5° du projet de loi d'habilitation aborde la question de la couverture sociale des ressortissants britanniques installés sur le territoire français.

1.5.1. Le droit existant

Les citoyens britanniques installés sur le territoire français sont, en matière de protection sociale, couverts par deux règlements européens de 2004 et 2009, portant coordination des régimes de sécurité sociale⁴. Répondant au principe de non-discrimination entre citoyens européens, ces règles de coordination visent :

- les prestations de maladie, de maternité et de paternité ;

¹ Conseil d'État, 16 novembre 1983, Commune de Gemenos, affaire n° 24484.

² Conseil d'État, 22 novembre 1995, Gamblin, affaire n° 139328.

³ À l'inverse, en cas de Brexit avec accord, les fonctionnaires de nationalité britannique resteraient en poste au moins jusqu'à la fin de la période de transition, soit jusqu'au 31 décembre 2020.

⁴ Règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004.

- les pensions de vieillesse et les prestations de préretraite ainsi que les prestations d'invalidité ;
- les prestations de survie et les allocations de décès ;
- les prestations de chômage ;
- les prestations familiales ;
- les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Aux termes des règlements, tout citoyen européen relève du système de sécurité sociale d'un seul État membre à la fois, de façon à ce qu'il ne doive verser des cotisations que dans un seul pays. Lorsque la personne a le droit de bénéficier de prestations, c'est dans l'État membre dans lequel elle verse ses cotisations (principe d'unicité). Tout citoyen européen bénéficie, par ailleurs, des mêmes droits et est tenu aux mêmes obligations que les ressortissants de l'État membre dans lequel il est assuré (principe d'égalité de traitement). Lorsqu'une personne demande à bénéficier d'une prestation, les périodes antérieures pendant lesquelles elle a été assurée, a travaillé ou a résidé dans un autre État membre sont prises en compte si nécessaire afin notamment d'établir que la personne a été assurée pendant la période minimale requise par le droit national pour pouvoir toucher une prestation (principe de totalisation). Enfin, lorsqu'une personne est en droit de percevoir une prestation en espèces d'un État membre, elle peut en général l'obtenir même si elle vit dans un autre État membre (principe d'exportation).

S'agissant du chômage, le droit européen prévoit la portabilité des droits. Avant de quitter son État d'origine, tout citoyen peut demander le document portable U1 "Périodes à prendre en compte pour l'octroi des prestations de chômage" auprès des services de l'emploi local. En effet, si après une reprise d'activité en France, il se retrouve en situation de chômage involontaire, il peut, lors de son inscription comme demandeur d'emploi, remettre ce document aux services de l'Agence Pôle Emploi qui, compte tenu de la totalisation des périodes d'emploi accomplies dans les deux États, déterminera s'il remplit par ailleurs toutes les autres conditions prévues par la législation française pour ouvrir droit à une indemnisation.

1.5.2. Les conséquences d'un retrait sans accord

En cas de retrait sans accord, l'accès à la couverture sociale des ressortissants britanniques installés sur le territoire ne serait plus encadré par le droit européen.

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord impliquerait que tout ressortissant britannique dispose d'un titre de séjour, d'une activité professionnelle et d'une résidence stable afin de pouvoir être affilié au régime de sécurité sociale français, en qualité d'expatrié. Les ressortissants britanniques pourraient dès lors avoir accès à la Protection universelle maladie (PUMa). S'ils ne disposaient pas d'un emploi mais résident de façon stable et régulière en France (avec un titre de séjour), les ressortissants britanniques pourront, après un délai de 3 mois, demander à la Caisse Primaire d'Assurance Maladie du lieu de résidence à être affilié à la PUMa sur critère de résidence. Cette caisse examinerait si les conditions sont réunies pour bénéficier de la prise en charge des frais de santé au titre de la résidence. L'affiliation est gratuite ou onéreuse en fonction des ressources. S'agissant des ayants-droits, la Caisse d'assurance maladie indique les conditions et modalités de leur prise en charge selon la législation française.

En cas de retrait sans accord, un ressortissant britannique devrait, en outre, pour être inscrit sur les listes de demandeurs d'emploi et bénéficier d'une allocation chômage, être titulaire d'un titre de séjour valide (carte de résident, carte de séjour compétence et talents, carte de séjour temporaire, visas de séjour de plus de trois mois) ou d'une attestation de travail provisoire lorsque le contrat de travail, conclu avec un employeur établi en France, a été rompu avant son terme, du fait de l'employeur, pour un motif qui lui est imputable ou pour un cas de force majeure¹. D'après l'étude d'impact du Gouvernement, seuls 458 allocataires du pôle Emploi ont ouvert des droits au titre d'une avant-dernière activité exercée au Royaume-Uni, soit 6 % des demandes ayant trait à une activité passée au sein d'un pays de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

En ce qui concerne les minimas sociaux, un ressortissant d'un pays tiers doit justifier de cinq ans de séjour ininterrompu en France sous couvert d'un titre de séjour l'autorisant à travailler pour pouvoir bénéficier d'une allocation², contre trois mois pour un ressortissant de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen. Le nombre de foyers britanniques bénéficiaires du Revenu social d'activité est aujourd'hui estimé à 3 020 par le Gouvernement dans son étude d'impact.

1.5.3. La réponse proposée par le Gouvernement

Comme en matière de droit de séjour et d'emploi, le Gouvernement souhaite éviter une rupture brutale au 30 mars 2019. Une des interrogations tient à en effet à la possibilité pour les allocataires de continuer à percevoir leurs prestations au lendemain de la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne et rester affilié au régime de sécurité sociale. L'article 1^{er} 5^o doit donc permettre d'adopter par ordonnance les

¹ Article R2221-48 du Code du Travail.

² Articles L.262-4 2^o, du Code de l'action sociale et L. 842-2 2^o du Code de la sécurité sociale.

mesures nécessaires en matière de droits sociaux et de prestations sociales pour les ressortissants britanniques installés sur le territoire français à la veille du retrait du Royaume-Uni.

L'intention est louable. La dimension financière ne doit cependant pas être occultée. Le droit européen prévoit un remboursement aux régimes français par le Royaume-Uni des dépenses de soins des ressortissants britanniques dès lors qu'ils sont encore affiliés au régime britannique. Ce remboursement concerne les soins « inopinés » ainsi que les soins concernant des retraités bénéficiant d'une pension britannique¹.

Le Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale estime dans son rapport annuel 2017 à 124 millions d'euros le montant des dépenses de soin et des frais liés aux maladies professionnelles et accidents du travail remboursé par le régime britannique aux régimes sociaux français (255 millions en 2016). Au sein de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, le Royaume-Uni constituait le premier créancier de la France en 2017 (22,90 % de l'ensemble des remboursements). À titre de comparaison, la France a remboursé au *National Health Service* britannique 6 millions d'euros en 2017 au titre des dépenses de santé engagées par les affiliés aux régimes français installés au Royaume-Uni (1,02 million d'euros en 2016).

Le Royaume-Uni reverse également les montants correspondants aux droits acquis en matière de retraite auprès du régime britannique de retraite. Il peut s'agir de ressortissants britanniques, mais aussi de Français ou de ressortissants d'autres pays ayant acquis des droits à pension dans le régime britannique. D'après le Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale, ces reversements atteignaient la somme de 383 millions d'euros en 2017, 66 797 bénéficiaires étant concernés. A l'inverse, 10 226 retraités ayant cotisé à un régime français installés au Royaume-Uni ont donné lieu à un reversement au régime britannique d'environ 64 millions d'euros.

Le retrait sans accord suppose une période de vide juridique en attendant la signature d'un accord de coopération bilatéral tel que mis en place avec les pays tiers à l'Union européenne et à l'Espace économique européen. Ce vide juridique n'est pas sans risque sur le financement de nos régimes sociaux. Les sommes qui ne seraient plus reversées par la France sont, en effet, loin d'atteindre le montant des créances britanniques. La question est pourtant à peine abordée au sein de l'étude d'impact. **Votre rapporteur estime, à l'inverse, que les ordonnances doivent permettre d'aboutir à la prorogation du mécanisme de compensation prévu jusqu'à la date du retrait par le droit européen.**

¹ Les retraités bénéficiant d'une pension britannique et d'une pension française sont, quant à eux, couverts par le régime français. Les soins dits "programmés" dans le cadre d'un séjour temporaire en France sont également concernés.

Plus largement, le Gouvernement devra, après le retrait, engager les négociations avec les autorités britanniques en vue d'adopter un accord bilatéral de coordination des régimes de sécurité sociale. Faute d'accord, aucun droit aux prestations d'assurance maladie et maternité n'est ainsi ouvert au titre de l'activité du travailleur en France pour la famille demeurée au Royaume-Uni. Les ressortissants britanniques ne disposeront pas non plus d'un droit aux prestations d'assurance maladie et maternité lors des congés payés au Royaume-Uni ou pour y passer une convalescence ou y accoucher, ni en matière de prestations familiales. Si les membres de la famille continuent à résider au Royaume-Uni, il convient de s'adresser à l'organisme d'assurance maladie auquel ils étaient assurés auparavant pour voir quels sont leurs droits éventuels au regard de la seule législation britannique. Un tel accord renforcerait incontestablement l'attractivité du territoire français, poursuivie de ses vœux par le Gouvernement.

Par souci de cohérence avec les 2° et 3° de l'article 1^{er}, votre commission spéciale a adopté **l'amendement COM-18 de son rapporteur** permettant de faciliter l'accès à la protection sociale française des salariés appelés à exercer une activité professionnelle au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci.

6° - Contrôles sur les marchandises et les passagers, contrôles vétérinaires et phytosanitaires

1.6.1. La situation actuelle

Les échanges commerciaux entre la France et le Royaume-Uni sont très importants. En effet, notre **excédent commercial avec ce pays s'est établi à 11,6 milliards d'euros** en 2016, dont 2,5 milliards d'euros pour les produits agroalimentaires et agricoles. Le Royaume-Uni est notre troisième client en matière de produits agroalimentaires et notre deuxième fournisseur de produits halieutiques, dont une partie est transformée dans les industries du Pas-de-Calais.

Nos exportations vers le Royaume-Uni représentent 3 % de notre produit intérieur brut (PIB) ; **la France est donc moins exposée que certains de ses voisins aux risques inhérents au Brexit** tels l'Allemagne (4 % de son PIB), la Belgique (7 % de son PIB) ou encore les Pays-Bas (8 % de son PIB).

La libre circulation des marchandises est l'une des « quatre libertés » constitutives du marché unique. En conséquence, **il n'existe actuellement aucun contrôle sur les importations et les exportations** en provenance ou à destination du Royaume-Uni. Les échanges de marchandises sont uniquement soumis à des **déclarations mensuelles d'échange de biens** qui

visent à établir les statistiques du commerce extérieur et permettre une surveillance fiscale liée à la perception de la TVA.

S'agissant du contrôle des passagers, ils sont aujourd'hui **effectués de part et d'autre de la frontière**, le Royaume-Uni n'appartenant pas à l'espace Schengen.

1.6.2. Les enjeux en France

(1) La préparation des points de contrôle et des personnels dédiés

Après le Brexit, **les contrôles devront être rétablis aux frontières de l'Union** sur les marchandises, mais aussi sur les animaux vivants, les végétaux et les produits d'origine animale et végétale en provenance du Royaume-Uni et ce, afin de **prévenir tout risque de contamination**.

En l'absence d'accord de sortie, les contrôles seront effectifs à compter du 30 mars prochain et réalisés dans le pays de destination, c'est-à-dire en France s'agissant des importations. Pour ce faire, **des infrastructures nouvelles et des moyens humains supplémentaires** seront nécessaires :

- des **espaces devront être aménagés pour les formalités douanières** puisque toutes les marchandises transportées depuis, ou vers, le Royaume-Uni devront faire l'objet de formalités de dédouanement ou de passage (régime de transit) ;

- des **installations dédiées aux contrôles sanitaires et phytosanitaires** (« postes d'inspection frontaliers ») devront être adaptées voire créées, puis **agréées par la Commission européenne**, ce qui requiert un **délai minimal estimé à 18 mois**¹ ;

- des **emplois supplémentaires** devront être créés afin d'assurer ces nouvelles missions² ; à cet effet, des campagnes de recrutement devront être lancées, auxquelles s'ajouteront des périodes de formation, difficilement compressibles, à destination des agents recrutés ;

- enfin, des **moyens informatiques renforcés** (mise en œuvre de nouveaux systèmes d'information) seront requis.

Le gestionnaire du port de Dunkerque estime le coût total des aménagements à **25 millions d'euros pour son seul port**, sans que ce coût n'ait été anticipé dans son plan pluriannuel d'investissement.

¹ Un seul point de contrôle à l'import existe sur la façade portuaire des Hauts-de-France, à Dunkerque, où les contrôles s'effectuent sur rendez-vous pouvant durer jusqu'à 40 minutes.

² Le ministère de l'action et des comptes publics a annoncé le recrutement de 700 douaniers sur la période 2018-2020 (350 sont inscrits au programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » du PLF 2019), dont une partie sera contractualisée pour permettre des recrutements plus rapides. Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, quant à lui, a inscrit la création de 40 ETP au PLF 2019 (programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »).

Par ailleurs, les acteurs portuaires et économiques des Hauts-de-France redoutent que leurs partenaires britanniques demandent la mise en place de contrôles douaniers juxtaposés sur les côtés françaises, à l'instar ce qui existe déjà pour le contrôle des personnes dans le cadre des accords du Touquet. **Si tel était le cas, le coût lié aux adaptations pourrait reposer sur la partie française.**

En l'absence d'accord, les Britanniques seront alors considérés comme des ressortissants d'un **pays tiers soumis à l'obtention d'un visa**, de même que les Français voyageant au Royaume-Uni. Les passagers empruntant l'Eurostar, entre autres, devront subir des **contrôles plus longs**, alors que le trafic devrait augmenter de moitié d'ici 2030 selon le président de la SNCF. À cet effet, des travaux d'agrandissement du terminal transmanche sont notamment prévus à la Gare du Nord, mais leur livraison n'est attendue qu'en juin 2023.

Quatre millions de Britanniques visitent la France chaque année ; si l'ensemble de ces touristes devait se munir d'un visa pour se rendre dans l'Hexagone, les consulats seraient alors confrontés à un **doublé du nombre de demandes**, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint pour le Quai d'Orsay. En outre, **le ministère de l'intérieur n'a pas prévu d'accroître les effectifs de la police aux frontières dans la perspective du Brexit¹**, alors que des ressources supplémentaires seront nécessaires pour faire face aux flux de passagers – le préfet des Hauts-de-France estimant ce besoin à 250 ETP supplémentaires pour sa seule région.

(2) La question centrale de la pérennité des flux

Les acteurs économiques craignent que les contrôles douaniers, vétérinaires, phytosanitaires et de passagers n'affectent la **fluidité des échanges transmanche** et, partant, la **compétitivité des infrastructures portuaires et logistiques françaises** au profit des ports néerlandais et belges, dont les contrôles sont perçus comme plus « souples ». Aussi s'interrogent-ils sur la **capacité de l'administration à pouvoir réaliser les contrôles sans discontinuité** – c'est-à-dire y compris la nuit et le week-end – eu égard aux surcoûts qu'un tel fonctionnement engendrerait pour l'État. Interrogé sur ce point par votre rapporteur, le ministre de l'action et des comptes publics affirme que les plages horaires des douaniers seront étendues en conséquence.

La *task force* mise en place par le conseil régional des Hauts-de-France estime qu'une **augmentation du temps de contrôle de 2 minutes aux points d'entrée²** (tunnel sous la Manche, port de Calais)

¹ Programme 176 « Police nationale » du PLF 2019.

² En cas de « hard Brexit », les marchandises importées en France devront subir quatre formalités douanières au lieu d'une seule actuellement, ce qui représentera un temps d'immobilisation de 2 minutes par camion.

entraînerait un embouteillage de 28 kilomètres sur les axes routiers, susceptible par ailleurs de renforcer la pollution atmosphérique – déjà très importante sur le littoral – et le risque migratoire – les migrants pourraient plus facilement embarquer à bord des camions à destination du Royaume-Uni, ceux-ci n'étant pas tous équipés de dispositif anti-intrusion.

Or, chaque année, 32 millions de personnes et 4,2 millions de poids lourds empruntent le tunnel sous la Manche – par lequel transitent 25 % des flux de marchandises entre le Royaume-Uni et le continent européen –, ainsi que les ports de Calais et Dunkerque. **En l'absence d'accord, le nombre de lots contrôlés annuellement au sein de ces deux ports pourrait atteindre près d'un million.**

(3) Le maintien d'une concurrence équitable

Le Royaume-Uni souhaite **demeurer au sein de l'union douanière tout en bénéficiant d'une autonomie** en matière de politique commerciale, ce qui lui permettrait d'appliquer ses propres tarifs douaniers. Si ses tarifs étaient inférieurs à ceux appliqués au sein de l'Union, cela ferait peser un **risque majeur de détournement des flux commerciaux** au détriment de nos entreprises. En outre, l'Union européenne perdrait le contrôle de la collecte des revenus fiscaux¹.

Sur le plan réglementaire, afin de conserver l'accès au marché intérieur, **les Britanniques souhaitent s'aligner sur la plupart des standards européens pour les biens, tout en conservant la possibilité de diverger dans les autres domaines** (services, travail, capital, normes environnementales).

Ces propositions, qui entrent en contradiction avec les principes d'indivisibilité des quatre libertés et d'intégrité du marché intérieur, sont **jugées irrecevables par l'Union européenne** : elles offriraient un **avantage compétitif majeur aux entreprises britanniques** qui pourraient ainsi préserver leurs structures de coûts en pratiquant du *dumping*.

La France devra également veiller à **éviter toute concurrence entre les administrations douanières des États membres** pour attirer les opérations de dédouanement des entreprises sur leur territoire respectif. Afin de préserver nos intérêts en la matière, **les contrôles douaniers devront faire l'objet d'une plus grande harmonisation.**

¹ Droits de douane destinés au budget européen et revenus de TVA destinés aux États membres.

(4) L'accompagnement des entreprises

L'instauration de contrôles sanitaires et phytosanitaires (*cf. supra*) concernera aussi les exportations à destination du Royaume-Uni. À ce titre, un **dispositif de certification sanitaire** des animaux, végétaux, denrées d'origine animale et végétale **devra être mis en place**.

En outre, de nombreuses entreprises françaises commerçant avec le Royaume-Uni, devront **modifier leurs procédures en raison du Brexit**, notamment au regard des formalités douanières. Ces entreprises ne réalisaient, jusqu'à présent, que des échanges intracommunautaires ; dans la région des Hauts-de-France, sont concernées plus de 5 500 entreprises locales effectuant des achats outre-Manche, et près de 1 550 entreprises réalisant des ventes dans ce pays. En l'absence de prévisibilité liée aux modalités de sortie du Royaume-Uni, ces sociétés ne peuvent anticiper les recrutements et les formations nécessaires. En effet, **ces adaptations ne sont pas sans incidence financière pour elles**, d'autant que ces entreprises devront, en cas de « *hard Brexit* », s'acquitter de droits de douane et de taxes.

Enfin, le Brexit interroge sur **l'avenir de nos échanges commerciaux directs avec l'Irlande**, laquelle est, à ce jour, principalement approvisionnée *via* son voisin britannique.

1.6.3. Les solutions envisagées

Afin préserver la fluidité des échanges transmanche, et donc l'attractivité des ports français, la *task force* mise en place dans les Hauts-de-France :

- envisage une **réduction des contrôles physiques** sur la base d'une analyse des risques¹, qui pourraient par ailleurs être **reportés dans une zone tampon** à l'arrière des plateformes ;

- a sollicité de la Commission européenne la mise en place, pendant la période de transition, d'un « *fastpass* » **transmanche**², c'est-à-dire d'une dématérialisation des démarches et d'un contrôle automatisé des données par anticipation, sans préjudice de la possibilité de réaliser des contrôles physiques à l'entrée (sûreté, lutte contre la fraude, etc.).

Auditionnés par votre rapporteur, les professionnels du transport échangent depuis plusieurs mois avec l'administration douanière et fiscale britannique sur la **mise en place d'une solution de pré-déclaration**. Les

¹ L'article L. 236-4 du code rural et de la pêche maritime dispose que les contrôles vétérinaires sont « selon le cas, systématiques ou non ». L'article L. 251-12 du même code précise que les végétaux sont soumis à un contrôle phytosanitaire « dès lors qu'ils sont susceptibles d'être contaminés par un organisme nuisible ».

² Financée sur fonds européens, cette solution a été expérimentée, avec succès, à l'aéroport de Vienne et au port du Pirée pour le contrôle des personnes. La région demande son extension au contrôle de marchandises.

armateurs français plaident également en faveur d'une **dématérialisation des déclarations douanières**. À ce titre, ils appellent au **maintien du système ICS** (*Import Control System*) qui prévoit le dépôt d'une déclaration sommaire d'entrée (*Entry Summary Declaration, ENS*) auprès des autorités douanières du premier point de destination des marchandises. Cette déclaration, remplie à l'avance et en ligne, fait alors l'objet d'une analyse de risques à des fins de sécurité et de sûreté pouvant conduire à une interdiction de chargement ou à des contrôles douaniers. Lors du transport des marchandises, les seuls contrôles visibles consistent, pendant la traversée ou dans le port de transit, à scanner les codes-barres des camions ou des containers dans lesquels ils sont entreposés. Ce régime existe déjà pour les échanges entre l'Espagne continentale et les Îles Canaries, et **a prouvé toute son efficacité**. Dans cette optique, la mise en place d'un CCS (*Cargo Community System*) unique pour l'ensemble des ports français ou, à tout le moins, de CSS interopérables et cohérents, serait très utile.

La voie de la dématérialisation est l'une des pistes envisagées par l'administration douanière qui, par ailleurs, souhaite s'équiper de scanners permettant de contrôler les flux de marchandises empruntant le tunnel sous la Manche, pendant que les trains circulent¹.

Une autre solution consisterait à inviter les entreprises à solliciter le **statut d'opérateur économique agréé (OEA)**, label de confiance douanier européen internationalement reconnu, qui permet de simplifier et de sécuriser les échanges internationaux. Un **accord de reconnaissance mutuelle du statut OEA** des entreprises britanniques et européennes sera toutefois nécessaire. À ce jour, environ 1 600 entreprises françaises bénéficient de ce statut, et quelque 600 entreprises britanniques seulement. Bien que gratuite, la démarche pour l'obtenir suppose néanmoins des coûts induits, notamment en termes d'emplois indispensables à l'audit.

S'agissant des contrôles sanitaires et phytosanitaires, ils pourraient être évités si **une équivalence entre les réglementations britannique et européenne était reconnue**², ou mieux, si le Royaume-Uni alignait sa réglementation sur celle de l'Union. Dans l'attente de l'achèvement des travaux d'aménagements des postes d'inspection (*cf. supra*), **la meilleure solution constituerait à ne pas rendre les contrôles obligatoires dès l'introduction** des marchandises sur le territoire national, et surtout, de pouvoir les réaliser hors des postes d'inspection frontaliers, parfois à quelques kilomètres des ports. À cet égard, **une dérogation de l'Union européenne est requise** ainsi qu'une **disposition législative pour s'y conformer**. Auditionnée par la commission spéciale, la ministre chargée des affaires européennes a indiqué que la France était entrée en discussion avec l'Union sur ce point. La commission spéciale appelle toutefois le

¹ Un tel dispositif permettrait de contrôler le contenu d'un train circulant à une vitesse de 30 km/h. L'agence de sûreté nucléaire doit toutefois donner son autorisation avant sa mise en œuvre.

² Une forme de reconnaissance mutuelle existe avec certains pays tiers, comme la Suisse.

Gouvernement à une **vigilance accrue dans ce domaine** ; en effet, pour assurer toutes ces nouvelles missions de contrôle, les effectifs du ministère de l'agriculture et de l'alimentation ne devraient augmenter que de 40 équivalents temps plein. **Ce nombre semble faible, voire insuffisant, compte tenu de l'importance des risques sanitaires encourus** qui s'expliquent, d'une part, par les denrées d'origine lointaine (notamment des pays du *Commonwealth*, non soumis aux normes européennes) qui transitent par le Royaume-Uni, et d'autre part, par le niveau de sécurité sanitaire des aliments (en particulier en matière d'épidémiosurveillance) qui s'est considérablement détérioré au fil du temps dans le pays.

Votre rapporteur attire également l'attention du Gouvernement sur le **risque de rupture d'approvisionnement en médicaments** que pourrait engendrer une sortie sans accord, et ses **conséquences sanitaires**. Un récent rapport du Sénat¹ indique qu'un *hard Brexit* pourrait sérieusement **affecter la distribution sur le continent européen de 108 médicaments** commercialisés par des laboratoires installés au Royaume-Uni qui n'ont pas entrepris de démarche de transfert de leur autorisation de mise sur le marché (AMM) à un exploitant établi au sein de l'Union. Pour éviter toute pénurie sur l'île britannique, le Gouvernement de Theresa May a appelé l'industrie pharmaceutique à constituer des réserves de médicaments. Afin de préserver la santé de nos concitoyens, **le Gouvernement pourrait envisager, dans les ordonnances, une dérogation visant à exclure les produits pharmaceutiques du champ des contrôles de marchandises** – ou à tout le moins de les assouplir.

Enfin, un **accompagnement des petites et moyennes entreprises commerçant avec le Royaume-Uni**, et peu au fait des formalités exigées par un pays tiers, est à prévoir. Aux Pays-Bas, le MKB Nederland (organisation patronale) et le ministère de l'économie ont lancé le programme « *Brexit buddies* » qui permettra aux 35 000 PME confrontées au problème d'être accompagnées par les grandes entreprises du pays. En France, 42 pôles d'action économique sont chargés de conseiller gratuitement les entreprises de leur région dans leurs opérations de commerce international, et des réunions de sensibilisation, pilotées par les préfets et les Direccte, auront lieu.

¹ Rapport d'information n° 737 (2017-2018) de M. Jean-Pierre Decool, sénateur, fait au nom de la mission d'information sur la pénurie de médicaments et de vaccins.

7° - Opérations de transport routier de marchandises ou de personnes

Le projet de loi habilite le gouvernement à tirer les conséquences d'un Brexit sans accord en matière de réalisation d'opérations de transport routier par des personnes établies au Royaume-Uni.

1.7.1. Le droit en vigueur

Le transport routier international de marchandises et de passagers est régi par le droit de l'Union européenne, notamment les règlements n° 1071/2009¹, 1072/2009² et 1073/2009³ du 21 octobre 2009. La Commission a d'ailleurs récemment proposé des modifications des règles applicables dans ce secteur, dans le cadre du « paquet mobilité I », actuellement en cours de négociation.

a) *L'accès à la profession*

Le règlement précité n° 1071/2009 régit l'accès à la profession de transporteur par route et l'exercice de cette profession.

Ce règlement dispose notamment que les entreprises qui exercent la profession de transporteur par route sont **établies de façon stable et effective dans un État membre** et qu'elles ont fait la preuve de leur honorabilité, de leur capacité financière et de leur **capacité professionnelle**.

Chacune de ces entreprises doit désigner un **gestionnaire de transport** qui est une personne physique, lui-même **résidant dans l'Union européenne** et disposant de la **capacité professionnelle** requise.

b) *L'accès au marché du transport routier de marchandises*

En application du règlement précité n° 1072/2009, le transport international de marchandises est libéralisé sur le territoire de l'Union européenne.

Pour effectuer un transport international de marchandises à l'intérieur de l'Union, un transporteur doit être titulaire d'une **licence communautaire** délivrée par un État membre pour une durée maximale de dix ans renouvelable.

Cette licence doit être accompagnée, si le conducteur est ressortissant d'un pays tiers, non résident de longue durée dans l'Union

¹ Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route.

² Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route.

³ Règlement (CE) n° 1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus.

européenne¹, d'une **attestation de conducteur**, elle aussi délivrée par l'autorité compétente du pays d'établissement à l'intérieur de l'Union.

Les transports de **cabotage** ne sont autorisés dans l'Union européenne qu'à titre temporaire, après avoir effectué un transport international, dans la limite de **trois transports de cabotage dans le pays d'accueil dans un délai de sept jours**. Dans ce délai, les transporteurs peuvent effectuer une partie ou l'ensemble des trois transports de cabotage autorisés dans tout État membre, à condition qu'ils soient limités à un transport de cabotage par État membre dans les trois jours suivant l'entrée à vide sur le territoire de cet État membre.

c) L'accès au marché du transport routier de personnes

En application du règlement précité n° 1073/2009, le transport international de passagers est également libéralisé et soumis à la délivrance par les autorités compétentes de l'État d'établissement à l'intérieur de l'Union d'une **licence communautaire** d'une durée de dix ans renouvelable.

Les **services réguliers font l'objet d'une autorisation** délivrée pour une durée maximale de 5 ans, en accord avec les autorités compétentes de tous les pays de l'Union européenne sur le territoire desquels les voyageurs sont embarqués ou débarqués.

Les **transports de cabotage** sont admis pour les services de transport national de passagers par route assurés à titre temporaire par un transporteur dans un pays de l'UE d'accueil et pour l'embarquement ou le débarquement de passagers dans le même pays de l'UE dans le cadre d'un service international régulier, pour autant que le cabotage ne soit pas la finalité principale du service.

Par ailleurs, l'**accord Interbus** du 3 octobre 2002 régit le transport international occasionnel de voyageurs par autocars et autobus entre l'Union Européenne et ses États voisins de l'est (aujourd'hui Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Moldavie, Montenegro, Turquie et, depuis 2013, Ukraine). Cet accord a succédé à l'accord Asor de 1982 qui est encore en vigueur avec l'Andorre.

d) Les autres règles

Le droit de l'Union européenne établit, par ailleurs :

- des règles concernant l'**aménagement du temps de travail** des conducteurs (directive du 11 mars 2002², règlement du 15 mars 2006¹ fixant

¹ Au sens de la directive n° 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

² Directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier.

notamment des règles communes pour les temps de conduite et de repos des conducteurs) et des dispositifs de contrôle (tachygraphes²).

- des **prescriptions techniques de sécurité** : dimensions autorisées et poids maximaux pour les camions, autobus et autocars, contrôles techniques, transport de marchandises dangereuses...

1.7.2. Les enjeux du Brexit

À compter du 29 mars 2019, le Royaume-Uni devenant un pays tiers, **un accord avec ce pays** sera nécessaire pour assurer la continuité des flux de transport routier de marchandises ou de personnes. Un tel accord pourrait être conclu soit par la France, soit par l'Union européenne. Ainsi, par exemple, il existe un accord bilatéral entre la Communauté européenne et la Confédération Suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route signé le 21 juin 1999, qui précise les modalités de délivrance des autorisations requises pour l'exploitation de tels services entre les pays concernés.

En l'absence d'accord avec l'Union européenne, les certificats, licences et attestations délivrés au Royaume-Uni ne seront plus valables dans l'Union européenne à 27, ce qui créera **un vide juridique**.

En particulier :

- les entreprises établies au Royaume-Uni, ainsi que les gestionnaires de transport qui y résident, ne rempliront plus la **condition de résidence** qui est l'une des conditions d'accès à l'exercice de la profession de transporteur routier dans l'Union ;

- Les **certificats de compétence professionnelle délivrés** par le Royaume-Uni ne seront plus reconnus ;

- Les conducteurs britanniques non-résidents de longue durée dans l'Union européenne, travaillant pour un transporteur de l'Union, devront être titulaires d'une **attestation de conducteur** délivrée dans l'État membre d'établissement du transporteur ;

- Les **licences communautaires et attestations de conducteurs**, permettant l'accès au marché du transport de marchandises dans l'Union, délivrées par les autorités britanniques, ne seront plus reconnues ;

- Les **licences communautaires et autorisations de services réguliers** délivrées par le Royaume-Uni pour l'accès au marché du transport de personnes dans l'Union, ne seront plus valables.

¹ Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route.

² Règlement (UE) n° 165/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers.

Un Brexit sans accord aurait, par ailleurs, pour effet de faire sortir le Royaume-Uni de **l'accord Interbus** et des accords existants entre l'Union européenne et la **Confédération Suisse**.

Certaines situations pourraient toutefois être réglées dans le cadre de dispositions de droit international, moins détaillées que le droit de l'Union européenne, notamment le **système de contingent multilatéral d'autorisations de transport** instauré le 1^{er} janvier 1974 par la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), dite aujourd'hui **Forum international des transports (FIT)**. Créé en 2006, le Forum international des transports comporte 59 États membres, dont la France et le Royaume-Uni. **Ces dispositions de droit international ne sont toutefois pas suffisantes pour assurer la continuité des flux de transport entre l'UE 27 et le Royaume-Uni**. Elles ne traitent pas l'ensemble des volets actuellement couverts par le droit de l'Union européenne et ne permettent notamment pas le cabotage.

Au 31 décembre 2017, 298 512 transporteurs routiers étaient titulaires d'une licence communautaire pour le transport de marchandises dans l'Union européenne, dont **9 949 établis au Royaume-Uni**.

En 2017, les échanges de marchandises entre la France et le Royaume-Uni ont représenté **3,6 millions de camions par la voie maritime et 1,6 million de camions par la voie ferroviaire**.

Au 1^{er} août 2018, **104 autorisations de services réguliers de passagers entre le Royaume-Uni et l'Union européenne**, et 1 autorisation concernant les services entre le Royaume-Uni et l'Ukraine, étaient en vigueur. Parmi elles, 38 concernent spécifiquement des services entre la France et le Royaume-Uni, dont 29 émises par les autorités françaises. Ces dernières sont réparties entre les compagnies Eurolines, Ouibus et Flixbus.

1.7.3. La réponse envisagée

En l'absence d'accord, il s'agit de pouvoir **prendre des mesures unilatérales afin d'éviter toute interruption des flux routiers** entre la France et le Royaume-Uni.

L'intention du gouvernement est de **reconnaître unilatéralement en France pour une durée temporaire, et sous condition de réciprocité, la validité des certificats et autorisations** dont bénéficient les entreprises établies au Royaume-Uni, ainsi que les **titres professionnels** délivrés au Royaume-Uni, de façon à permettre la réalisation d'opérations de transport routier de marchandises et de personnes par des transporteurs britanniques. Il s'agirait de prolonger au moins temporairement les conditions dans lesquelles ces entreprises opèrent sur le territoire français, afin d'éviter toute interruption brutale des flux à destination de la France ou en transit sur le

territoire français. **De telles dispositions ne seraient prises qu'en l'absence de mesure au niveau de l'Union.**

Le projet de loi apporte des garanties de **réciprocité**, à compter d'une date à fixer. Un accord avec l'Union européenne, ou à défaut un accord bilatéral avec la France sera en effet nécessaire, afin d'assurer aux transporteurs de l'Union européenne, et notamment aux transporteurs français, exerçant au Royaume-Uni, les mêmes avantages que ceux accordés sur le territoire de l'Union aux transporteurs britanniques. Dans l'hypothèse de non-réciprocité, les mesures prises en application du présent projet de loi cesseront de produire effet. Cette **condition de réciprocité** est d'une nécessité évidente car **la France a des intérêts économiques importants dans le transport de marchandises sur le sol britannique, y compris sous forme de cabotage.**

Dans l'attente d'un accord fixant un nouveau cadre pour les opérations de transport routier entre l'UE 27 et le Royaume-Uni, et en particulier entre la France et le Royaume-Uni, **votre commission spéciale approuve la volonté du Gouvernement de circonscrire si nécessaire les effets du Brexit, grâce à des mesures unilatérales à l'égard des transporteurs britanniques**, afin de permettre la continuité des échanges entre la France et le Royaume-Uni, y compris en transit. Cet objectif recouvre en effet un enjeu économique majeur.

Votre commission a adopté **l'amendement rédactionnel COM-20** de son rapporteur et l'article 1^{er} **ainsi modifié.**

Article 2

L'article 2 du projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour **tirer les conséquences d'un Brexit sans accord pour les Français résidant ou travaillant au Royaume-Uni**.

Cette habilitation porterait sur **cinq thèmes clairement définis** : droits sociaux, qualifications professionnelles, licences des matériels militaires, systèmes de règlement interbancaire, flux de transport de passagers et de marchandises.

Les ordonnances viseraient « *notamment* » (**finalités**) à :

- préserver les intérêts nationaux de la France ;
- traiter la situation des ressortissants français et « *des autres personnes auxquelles le droit de l'Union interdit de réserver un traitement différent* ».

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a **précisé ces finalités**, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (**amendement COM-13**). De même, elle a rappelé que l'ensemble des mesures dérogatoires prises par ordonnances seraient applicables jusqu'à l'entrée en vigueur de traités ou d'accords bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni, qui définiront le nouveau cadre des relations entre les deux États.

Comme pour l'article 1^{er}, le Gouvernement disposerait de **douze mois** à compter de la publication de loi pour prendre les ordonnances.

1° - Droits sociaux

L'article 2 1° du projet de loi d'habilitation prévoit la prise en compte des périodes d'activité des ressortissants français au Royaume-Uni avant le retrait dans le calcul de l'assurance-chômage et des prestations contributives (vieillesse, handicap, accident du travail et maladie-professionnelle). Le nombre de Français résidant au Royaume-Uni est estimé à 300 000 personnes.

2.1.1. Le droit existant

Les ressortissants français installés au Royaume-Uni sont actuellement couverts, en matière de sécurité sociale, par deux règlements européens de 2004 et 2009, portant coordination des régimes de sécurité sociale¹ (cf. infra). Répondant au principe de non-discrimination entre citoyens européens, ces règles de coordination visent notamment :

- les prestations de chômage ;
- les pensions de vieillesse et les prestations de préretraite ainsi que les prestations d'invalidité ;
- les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Les ressortissants français quittant le Royaume-Uni avant le retrait de celui-ci peuvent ainsi voir ouvrir leurs droits dès lors qu'ils retravaillent au moins un jour en France. Les périodes britanniques sont alors prises en compte dans le montant de la prestation versée.

2.1.2. Les conséquences d'un retrait sans accord

Le retrait du Royaume-Uni induit que les règlements européens de coordination cessent de s'appliquer concernant les ressortissants français y travaillant à la date de retrait. Dès lors, en cas de retour en France et de reprise d'activité, les principes de totalisation et de portabilité des droits cesseront de s'appliquer. En cas de versement d'une prestation, le calcul de celle-ci ne prendra pas en compte les périodes britanniques.

Le droit français prévoit plusieurs solutions en matière d'assurance chômage pour les salariés expatriés dans un pays non couverts par les règlements européens.

- Pour les salariés expatriés ou détachés dans un pays hors Union européenne, Espace économique européen ou Suisse, dès lors qu'ils sont engagés par une entreprise installée sur le territoire français, l'employeur est tenu, depuis le 1^{er} juillet 2014, de les affilier au régime d'assurance-chômage (article L.5422-13 du Code du Travail) ;

- Pour les autres salariés expatriés, faculté est laissée aux entreprises de les affilier au régime d'assurance chômage. Les salariés peuvent également s'affilier volontairement, en versant la part patronale. Faute d'affiliation, les périodes d'emploi ne sont pas prises en compte.

¹ Règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n°883/2004.

2.1.3. La réponse proposée par le Gouvernement

Le Gouvernement indique dans le projet de loi qu'il souhaite la prise en compte, pour l'ouverture et la détermination des droits sociaux, des périodes d'assurance, d'activités ou de formations professionnelles exercées ou effectuées au Royaume-Uni à la date du retrait.

Reste à déterminer les modalités d'affiliation pour les ressortissants français salariés au Royaume-Uni en poste après le retrait. Le Gouvernement n'avance aucune piste en la matière.

Au lendemain du retrait, le Royaume-Uni devenant un État tiers, il est parfaitement envisageable que l'article L. 5422-13 du Code du Travail s'applique pour les salariés d'une entreprise installée sur le territoire français et expatriés ou détachés au Royaume-Uni.

2° - Qualifications professionnelles

2.2.1. Le droit existant

Les ressortissants français ou ceux d'autres pays ayant acquis une qualification professionnelle sont actuellement couverts par la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles adoptée en 2005¹ puis modifiée en 2013² (*cf. infra*).

2.2.2. Les conséquences d'un retrait sans accord

En cas de retrait sans accord, le principe d'une reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues au Royaume-Uni ne serait plus garanti.

2.2.3. Les propositions du Gouvernement

Comme en matière de protection sociale, le Gouvernement entend garantir les intérêts des ressortissants français et des autres personnes auxquelles le droit de l'Union interdit de réserver un traitement différent. Dans ces conditions, il entend favoriser la reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles acquises ou en cours d'acquisition à la date du retrait.

L'étude d'impact indique qu'il n'existe pas aujourd'hui d'estimation précise du nombre de professionnels disposant d'une qualification obtenue

¹ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

² Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013, modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

au Royaume-Uni. Le nombre d'étudiants européens au Royaume-Uni recensés dans le cadre d'Erasmus + était établi à plus de 31 000 pour l'année scolaire 2015-2016. La France disposerait du contingent d'étudiants le plus élevé (4 355 étudiants).

Il est, par ailleurs, possible de s'interroger sur la prise en compte des parcours complémentaires à l'issue d'un diplôme et d'une validation en cours. La rédaction du texte suppose ainsi que, dans le cadre d'un cursus Licence-Master-Doctorat, seul le diplôme obtenu et celui en cours d'acquisition sera reconnu, au risque de remettre en question l'ensemble du projet de formation. Un étudiant en licence ne verrait pas son master puis son doctorat reconnus.

Dans ces conditions, votre commission a souhaité que les ordonnances prévoient l'intégration des diplômes et qualifications professionnelles complémentaires, même si les formations débutent après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (**amendement COM-19 du rapporteur**).

3° - Transferts de produits liés à la défense et de matériels spatiaux

Le projet de loi habilite le gouvernement à tirer les conséquences d'un Brexit sans accord en matière de transferts de produits liés à la défense et de matériels spatiaux.

2.3.1. Le droit en vigueur

Le commerce des matériels de guerre, armes et munitions est régi par les articles L. 2335-1 et suivants du code de la défense. S'agissant du commerce international de ces produits, le code de la défense distingue **deux régimes juridiques** : celui des transferts de matériels au sein de l'Union européenne, et celui des importations et exportations hors du territoire de l'Union européenne.

Les **transferts de produits liés à la défense au sein de l'Union européenne** sont régis par la directive 2009/43/CE du 6 mai 2009. En application de cette directive, l'article L. 2335-9 du code de la défense dispose que le transfert de produits liés à la défense effectué depuis la France vers les autres États membres est soumis à autorisation préalable. Cette autorisation est dénommée licence de transfert. L'article L. 2335-10 du code distingue :

- Les **licences générales de transfert** (prises par arrêté) : il en existe 10, autorisant le transfert de certains produits sur simple déclaration préalable et en l'absence d'opposition de l'administration ;

- Les **licences globales de transfert**, autorisant un fournisseur à transférer des produits spécifiques à un ou plusieurs destinataires identifiés ;

- Les **licences individuelles de transfert**, autorisant un fournisseur souhaitant effectuer un seul transfert de produits vers un seul État membre de l'Union.

En outre, le **transfert de matériels spatiaux** effectué par la France vers les autres États membres de l'UE est soumis à une autorisation spécifique, dite autorisation de transfert, prévue par l'article L. 2335-18 du code de la défense.

S'agissant des produits chimiques, ils relèvent du même dispositif puisque l'article L. 2342-8 du code de la défense qui les concerne renvoie au régime de l'autorisation de transfert prévue aux articles L. 2335-9 et L. 2335-10 du code de la défense.

Les **exportations de produits liés à la défense à destination d'un État tiers** sont soumises à un régime distinct d'autorisation (articles L. 2335-2 et suivant du code de la défense), distinguant, de façon symétrique : les licences générales d'exportation, les licences globales d'exportation et les licences individuelles d'exportation. Le champ d'application de ce régime inclut les matériels spatiaux.

Le code de la défense comporte, par ailleurs, des dispositions relatives au transfert de produits liés à la défense en provenance d'un autre État membre, ainsi que des dispositions relatives à l'autorisation d'importer de tels produits en provenance d'un État tiers.

2.3.2. Les enjeux du Brexit

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, il existe à ce jour **1508 licences de transfert individuelles ou globales à destination du Royaume-Uni**, pour une valeur maximale autorisée de 39,9 milliards d'euros. Le taux de concrétisation entre licence et contrat est habituellement situé entre 10 % et 15 %. Pour la période 2008-2017, 2 milliards d'euros de commandes ont été passées et 1,3 milliard d'euros ont été effectués. Ces transferts concernent **tant le secteur aérien (sous-traitance de construction d'avion) que les secteurs naval (chaîne d'approvisionnement des sous-marins britanniques, frégates), terrestre et spatial.**

S'agissant du cas particulier de **MBDA**, l'organisation de cette entreprise découle de l'accord entre la France et le Royaume-Uni, concernant les centres d'excellence mis en œuvre dans le cadre de la stratégie de rationalisation du secteur des systèmes de missiles, signé à Paris le 24 septembre 2015 et approuvé par la loi n° 2016-1324 du 7 octobre 2016. Cette organisation n'a pas vocation à être affectée par le Brexit.

Les futurs échanges entre entités de MBDA seront toutefois, à l'avenir, soumis à autorisation d'exportation comme les échanges actuels le sont à autorisation de transfert.

De façon générale, le processus d'instruction des demandes d'autorisation d'exportation est identique au processus d'instruction des demandes d'autorisation de transfert. Le fait de passer, à l'égard du Royaume-Uni, d'un régime juridique à l'autre **ne modifiera pas, après le Brexit, les conditions associées à ces exportations.**

2.3.3. Les réponses envisagées

Le texte exact de la disposition à adopter par ordonnance n'est pas encore arrêté. Son objet sera de **transformer les autorisations de transfert en cours en autorisations d'exportation**, afin d'éviter aux entreprises concernées d'avoir à demander un retraitement des licences déjà délivrées, ce qui les contraindrait à déposer des demandes d'autorisation d'exportation.

Le processus d'examen de ce type de demande est en effet **très rigoureux**. Il impose un **examen interministériel**. Chaque demande est étudiée **au cas par cas selon plusieurs critères** avec un temps de traitement variable, d'en moyenne 40 jours, qui serait allongé par un phénomène **d'engorgement administratif**, si chaque entreprise concernée devait renouveler l'ensemble de ses licences de transfert en cours à destination du Royaume-Uni.

Des inquiétudes demeurent toutefois, comme dans les autres secteurs industriels, concernant **l'instauration d'éventuels droits de douane associés au Brexit**, qui pourraient mettre en péril l'équilibre économique et les coopérations en matière de matériels de défense.

4° - Système de règlement interbancaire et exécution des contrats en cours

2.4.1. Contexte de l'article 2. 4°

Compte tenu du rôle de la place financière de Londres dans le financement de l'Union européenne et de la zone euro, il convient de prévoir des mesures pour faire face aux conséquences du retrait du Royaume-Uni. Actuellement, le passeport financier européen permet aux opérateurs basés à la City d'exercer librement leur activité dans un autre État membre de manière facilitée du fait du respect de l'ensemble des règles et des mécanismes communautaires. Si le Royaume-Uni devait sortir brutalement de l'Union européenne le 30 mars 2019, il se trouverait privé de ses droits d'accès au marché unique et cela inclut le « passeport » et réciproquement le

maintien de l'accès des opérateurs communautaires au marché britannique dépendrait du bon vouloir des autorités du Royaume-Uni.

C'est pourquoi le Gouvernement a jugé utile de prendre, sur des points spécifiques et urgents, signalés par les acteurs du marché bancaire et financier, les dispositions nécessaires pour rendre cette transition aussi peu perturbatrice que possible, en attendant le cadre communautaire des relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, lequel comprendra sans doute l'application des régimes d'équivalence.

2.4.2. Présentation de l'article 2. 4°

Le projet de loi, dans l'alinéa 4° de son article 2, envisage les mesures à prendre pour pallier l'impact qu'aurait un Brexit sans période transitoire dans trois domaines, à savoir : les opérations bancaires et financières, les conventions-cadres et la stabilité du financement des acteurs continentaux, et plus particulièrement des acteurs français.

Premièrement, le Gouvernement prévoit de prendre des mesures pour permettre le maintien de l'accès des entités françaises aux systèmes de règlement interbancaire et de règlement livraison de pays tiers, dont le Royaume-Uni, à compter de son retrait, en assurant le caractère définitif des règlements effectués au moyen de ces systèmes. Il s'agira en clair de faire bénéficier certains systèmes de paiement spécifiques britanniques (CLS, CHAPS et CREST) des protections apportées par la Directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres, puisque cette directive cessera de s'appliquer au Royaume-Uni le 30 mars 2019 en cas de non-accord.

Deuxièmement, la mesure prévue par l'alinéa 4° de l'article 2 du présent projet de loi vise à permettre la continuité de l'utilisation des conventions-cadres en matière de services financiers. En effet, pour parer aux conséquences du retrait du Royaume-Uni, il est prévu d'établir un nouveau contrat type pour les swaps et les dérivés et il convient de modifier le droit sur quelques points spécifiques afin de :

- couvrir financièrement les opérations de change au comptant actuellement non comprises dans le champ des obligations éligibles à la compensation-résiliation, deuxièmement l'achat, la vente et la livraison de métaux précieux, troisièmement les opérations sur quotas de CO² ;
- permettre aux parties à un contrat de dérivés de facturer des arriérés de retard capitalisés en cas de défaut de paiement échu depuis moins d'un an, s'alignant sur le droit anglo-saxon (en termes juridiques « *l'anatocisme* »).

Troisièmement enfin, l'article vise la bonne exécution des contrats conclus antérieurement à la perte de la reconnaissance des agréments des

entités britanniques en France (le « *passport financier européen* »). À compter du retrait du Royaume-Uni, les établissements de droit britannique du secteur financier deviendront des entreprises de pays tiers et perdront le *passport financier européen*, c'est-à-dire qu'ils ne pourront plus exercer leur activité sur le territoire de l'Union européenne, sauf à se transporter physiquement sur ce même territoire. Il convenait donc de s'assurer de ce qu'allaient devenir les contrats en cours. Normalement, le plus sûr serait que ces contrats soient transférés vers des entités relevant du droit de l'Union comme le préconisent les régulateurs européens. La question sera sans doute traitée à l'échelle de l'Union, mais par prudence, le Gouvernement se propose de pouvoir prendre toute mesure législative nécessaire pour sécuriser le transfert de ces contrats et sécuriser les conditions de leur exécution.

2.4.3. Analyse de l'article 2.4°

(1) Accès des entités françaises aux systèmes de règlement interbancaire et de règlement livraison des pays tiers dont le Royaume-Uni

Afin de réduire l'incertitude liée à la participation à des systèmes de paiement et des systèmes de règlement des opérations sur titres et pour assurer un fonctionnement efficace des mécanismes transfrontaliers de paiement et de règlement des opérations sur titres en Europe, l'Union européenne a adopté la Directive 98/26/CE dite « Directive Finalité » concernant le caractère définitif de paiement et de règlement des opérations sur titres.

Cette directive s'applique aux systèmes de paiement et de règlement des titres, à tout participant à ces systèmes et aux garanties constituées dans le cadre de la participation à ces systèmes ou dans le cadre d'opérations de banque centrale.

Les systèmes de paiement assurent le traitement des flux de paiement du secteur économique et financier. CORE est le système français de paiement de détail ; il repose sur une infrastructure fonctionnant sur la base d'une compensation multilatérale avec un règlement différé une fois par jour en monnaie banque centrale sur les comptes des participants ouverts dans le système TARGET2 qui ne traite que des paiements en euros.

Dans le droit français actuel, on n'applique à ceux qui participent aux systèmes de paiement et de règlement régis par la loi d'un pays qui ne fait pas partie de l'Union européenne ni les dispositions dérogatoires au régime des faillites ni les règles de conflit de loi en matière de lieu d'inscription des garanties constituées dans le cadre de la participation à ces systèmes.

Or il est clair qu'en cas de retrait brutal du Royaume-Uni en mars 2019, celui-ci devient un pays tiers et les dispositions de la Directive Finalité

ne s'appliqueront plus aux systèmes britanniques en cas de faillite ou d'insolvabilité d'un participant français, ce qui peut conduire le système concerné à refuser les participants français qui sont pourtant des acteurs importants sur le marché des changes et sur le marché de la livre sterling, et cela au motif des fortes incertitudes qu'ils créeraient pour le système. Il convient donc de légiférer pour combler cette lacune et permettre ainsi aux acteurs français de continuer à intervenir sur le marché des changes et le marché britannique après un éventuel retrait brutal du Royaume-Uni et à ne pas remettre en cause la place qu'ils occupent actuellement sur ce marché.

(2) Continuité de l'utilisation des conventions-cadres en matière de services financiers

Le recours à la convention-cadre est né de la pratique bancaire anglo-saxonne : elle est apparue sur les marchés de gré à gré qui sont des marchés libres et qui sont dépourvus de toute règle officielle d'encadrement. Les parties choisissent donc librement les règles qu'elles souhaitent s'appliquer et qui deviennent la loi des parties. De cette liberté est né le besoin de recourir à des conventions-cadres portant sur les instruments financiers en vue d'organiser les marchés qui ne l'étaient pas. Les conventions-cadres permettent de fournir aux intervenants un ensemble contractuel faisant office de règles de fonctionnement pour les transactions à venir ; ces conventions-cadres permettent également un traitement unifié ou quasi-unifié des litiges.

Aujourd'hui il apparaît nécessaire de modifier le droit français pour continuer à utiliser les conventions-cadres en matière de services financiers et permettre le développement du contrat type de l'Association internationale des Swaps et Dérivés (ISDA) sous droit français. Deux points sont concernés : l'extension du champ des opérations éligibles à la compensation-résiliation et l'anatocisme.

(a) Extension du champ des opérations éligibles à la résiliation-compensation

Il s'agit de couvrir désormais les opérations de change au comptant (spot FX), la vente, l'achat et la livraison de métaux précieux et les opérations sur quota de CO². Comme le rappelle, à juste titre, le rapporteur à l'Assemblée nationale du projet de loi « PACTE » dans son rapport (AN n° 1237 - Quinzième législature - Tome I p. 450) : « *Les conventions éligibles à la résiliation-compensation sont résiliables par anticipation et les dettes et créances afférentes sont compensables. La compensation constitue la principale spécificité du régime commun au opérations sur instruments financiers* ». On peut donc le cas échéant procéder au calcul d'un solde unique. Ce mécanisme a fait ses preuves et c'est une technique conçue pour réduire le risque systémique dans les contrats de dérivés de gré à gré. Dans son étude d'impact de la mesure proposée qui se trouve déjà dans le projet de loi « PACTE », le Gouvernement rappelle à son tour que cette technique « *permet à des parties qui ont conclu plusieurs contrats de dérivés de ramener -via une convention-cadre-*

le risque de contrepartie entre elles d'un montant brut d'engagements réciproques à un solde net. En cas de défaillance d'une des contreparties, l'ensemble des contrats entre elles est résilié : le préjudice que représente pour chaque partie la résiliation de chaque contrat est évalué aux conditions de marché, puis les indemnités de résiliation sont compensées dans un solde unique ».

L'ISDA a recherché un ou plusieurs droits de l'Union européenne dans lesquels rédiger son contrat-type pour parer aux conséquences du Brexit. La place de Paris et le Gouvernement ont considéré que le développement de ce contrat type en droit français constituerait une mesure d'attractivité pour la place de Paris, un atout pour la France et une réponse à un Brexit brutal. En travaillant sur cette adaptation, il est apparu nécessaire de modifier notre droit afin d'étendre la résiliation-compensation et d'assouplir l'anatocisme.

(b) L'anatocisme

Le Gouvernement demande à être habilité à introduire un assouplissement de l'anatocisme. L'anatocisme est la possibilité de capitaliser les intérêts échus d'une dette d'argent et donc de leur faire produire à leur tour des intérêts. Or cette technique financière est encadrée dans notre droit et seuls les intérêts échus d'au moins une année entière peuvent produire eux-mêmes des intérêts. On remarque au contraire que les conventions-cadres anglo-saxonnes sont plus souples et permettent aux intérêts de produire aussitôt et automatiquement des intérêts. Il a été jugé souhaitable, pour rendre notre droit et notre place plus attractifs, de l'aligner sur la pratique anglo-saxonne. Il est donc proposé de prévoir spécifiquement en droit français pour les conventions-cadres de type ISDA que la capitalisation des intérêts soit possible, même lorsqu'il s'agit d'intérêts dus pour une période inférieure à une année entière.

3. Sécurisation des conditions d'exécution des contrats conclus antérieurement à la perte de la reconnaissance des agréments des entités britanniques en France

Comme il a été déjà dit, à compter du 30 mars 2019, en cas de retrait de l'Union européenne sans période transitoire, les établissements de droit britannique du secteur financier deviendront des entreprises de pays tiers et perdront le bénéfice du passeport financier européen. Dans ces conditions, les opérateurs britanniques souhaitant fournir sur le territoire de l'Union de nouveaux services bancaires, financiers ou d'assurance, devront demander l'octroi d'un régime d'équivalence ou de reconnaissance mutuelle ou transférer une partie de leur activité au profit d'une structure pérenne établie sur le territoire de l'Union européenne et réglementée par les textes européens.

A ce stade, le présent projet de loi ne s'intéresse qu'aux situations en cours et donc aux contrats existant au moment du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. On s'accorde à considérer d'abord que la perte du

passport n'entraîne pas en droit la nullité des contrats qui auront été valablement conclus avant le Brexit.

La question de l'exécution dans le temps de ces contrats semble plus délicate. Là deux problèmes se posent. Le premier concerne le sort du contrat et là on peut s'interroger si la perte du passeport peut être considérée comme une cause valable de résolution ou de résiliation du contrat. Le second concerne le prestataire qui continue à exécuter le contrat et ce faisant, viole le monopole réservé aux professionnels financiers agréés.

Apparemment, une grande majorité de professionnels s'entendent pour dire qu'il n'existerait pas d'incertitude pour la majorité des contrats en cours et que, dans la mesure où ils n'impliquent pas la fourniture d'un nouveau service après le Brexit, les contrats conclus avant le Brexit par des établissements britanniques situés au Royaume-Uni avec des clients français situés sur le territoire de l'Union ne verront pas leur continuité remise en cause.

Cependant, des incertitudes juridiques pourraient se présenter pour deux catégories de contrats, selon le Haut Comité juridique de la Place de Paris. Premièrement, dans le domaine des assurances, deux analyses s'opposent. Soit on considère que l'activité d'assurance se poursuivant après le Brexit constitue un exercice illégal et les contrats doivent être transférés à des entités agréées dans l'Union. Soit on considère que la gestion d'un contrat d'assurance ne consiste pas à prendre un engagement nouveau mais uniquement à gérer les conséquences d'un engagement déjà contracté et le transfert n'est pas nécessaire.

La coexistence de ces deux interprétations est en elle-même une source d'insécurité et le transfert semble donc préférable. Il faut donc lever cette incertitude avant le 30 mars 2019.

Deuxièmement, dans le domaine des services d'investissements, s'agissant des transactions dites de marché (dérivés, prêts-emprunts de titres ou pensions livrées), les établissements financiers concluent avec des contreparties des conventions-cadres qui régissent les obligations générales des parties. Ces parties concluent ensuite des transactions au titre de cette convention-cadre. Une transaction de marché conclue avant le Brexit pourra valablement s'exécuter après le Brexit sauf si la partie britannique modifie une obligation essentielle à la transaction (comme par exemple le montant du nominal). Pour éviter toute incertitude et toute insécurité juridique, il conviendrait de fixer limitativement les modifications qui constituent des obligations essentielles des parties.

Dans le domaine de la gestion des portefeuilles, les prises de décision d'achat ou de vente sont récurrentes et donc une entité britannique après le Brexit fournirait des services de manière illicite. Là aussi, le législateur national –ou mieux, européen– devrait intervenir à chaque achat

ou à chaque vente et en attendant, un transfert des contrats en amont du Brexit est préférable.

Le présent projet de loi envisage tous ces cas de figure et considère qu'il convient de clarifier la situation juridique en modifiant par ordonnances le code monétaire et financier et le code des assurances.

L'objectif poursuivi par le Gouvernement est de définir une solution pour les contrats en cours qui présenteraient des incertitudes pour les co-contractants. Pour ce faire, un régime de gestion extinctive des contrats en cours doit être défini, qui conduirait le prestataire à exécuter ses engagements pris en effectuant les opérations strictement nécessaires à l'apurement des situations existantes au mieux des intérêts des clients.

Le Trésor, que votre rapporteur a entendu en audition, semble considérer toutefois que ces précautions ne seront utiles que pour un lot très résiduel de contrats. Cependant les informations présentées par UK Finance (association professionnelle rassemblant les entreprises nationales et internationales du secteur britannique des services financiers, y compris des acteurs français de premier plan établis au Royaume-Uni), également entendu en audition, semblent indiquer le contraire.

5° - Flux de transport à travers le tunnel sous la Manche

Le projet de loi habilite le Gouvernement à tirer les conséquences d'un Brexit sans accord en matière de continuité des flux de transport à travers le tunnel sous la Manche.

2.5.1. Le droit en vigueur

Les services de transports de marchandises et les services internationaux de transport de passagers par voie ferroviaire ont été progressivement ouverts à la concurrence au niveau européen.

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire s'est faite en plusieurs étapes :

- Le deuxième paquet ferroviaire (2004) a ouvert le fret à la concurrence ;
- Le troisième paquet ferroviaire (2007) a ouvert à la concurrence le transport international de voyageurs (y compris le cabotage) ;
- Le quatrième paquet ferroviaire (2016) prévoit l'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs à partir du 14 décembre 2020 pour les services commerciaux (TGV) et à partir du 25 décembre 2023 pour les services conventionnés. La transposition de ce quatrième paquet

ferroviaire est en cours, dans le cadre de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

Il résulte de ces « trains » de législation successifs que, pour circuler dans l'Union européenne, les entreprises ferroviaires doivent obtenir une **licence** et un **certificat de sécurité** délivrés dans un pays de l'Union. Quant aux **conducteurs**, ils doivent être titulaires d'une **licence**, délivrée par n'importe quel État membre et valide sur l'ensemble du territoire de l'Union.

Les trois entreprises ferroviaires effectuant actuellement des services transmanche (Eurostar, GB Rail freight, DB Cargo UK) sont actuellement toutes détentrices d'autorisations de sécurité (« partie A ») délivrées par le Royaume-Uni.

Le transport ferroviaire transmanche relève également du **traité de Cantorbéry du 12 février 1986** entre la France et le Royaume-Uni, qui ne subit pas l'impact du Brexit.

Ce traité a autorisé la construction et l'exploitation de la liaison fixe transmanche, sous forme de concession sans financement ni garantie publics. Il fixe, par ailleurs, un certain nombre **d'obligations aux deux gouvernements ainsi qu'aux concessionnaires** de la liaison (voir ci-après, par exemple, son article 4, s'agissant des contrôles frontaliers).

Le traité met en place une **Commission intergouvernementale** pour suivre au nom des deux gouvernements et par délégation de ceux-ci l'ensemble des questions liées à la construction et à l'exploitation de la liaison sous la Manche.

Article 4 du traité de Cantorbéry du 12 février 1986

« Police et contrôles frontaliers

« (1) Les contrôles frontaliers sont organisés de manière à concilier, autant que possible, la fluidité et la célérité du trafic avec l'efficacité de ces contrôles.

« (2) Les modalités des contrôles de police, d'immigration, de douane, ainsi que des contrôles sanitaires, phytosanitaires, vétérinaires et de tous autres contrôles qui apparaîtraient nécessaires, feront l'objet d'un Protocole ou d'autres accords additionnels.

« (3) Ce Protocole ou ces accords prévoient que les agents des administrations pourront exercer leurs compétences dans une aire de contrôles juxtaposés située sur le territoire de l'autre État. (...)

« (4) La construction et l'entretien des bâtiments et installations nécessaires aux contrôles frontaliers seront à la charge des Concessionnaires dans les conditions fixées par la Concession.

« (5) Chaque Gouvernement est responsable du paiement ou du recouvrement des frais afférents aux contrôles qui lui incombent. »

Dans le cas du tunnel sous la Manche, la **Commission Intergouvernementale au tunnel sous la Manche** fait office d'agence « nationale » de sécurité et délivre des certificats de sécurité (« partie B ») tant aux entreprises ferroviaires empruntant le tunnel qu'à son gestionnaire, Eurotunnel.

Certificats de sécurité : parties A et B

Afin d'assurer des services de transport ferroviaire sur un réseau ferré de l'UE, une entreprise ferroviaire (titulaire d'une licence ferroviaire délivrée, en France, par le ministère en charge des transports) doit être titulaire d'un certificat de sécurité. Ce certificat de sécurité est constitué de deux parties :

- une **partie A**, qui correspond au système de gestion de la sécurité mis en place par l'entreprise : il peut être délivré par toute autorité nationale de sécurité (ANS) au sein de l'UE ;

- et une **partie B**, qui en constitue la déclinaison opérationnelle sur un réseau ferré national donné, et qui est délivrée par l'autorité nationale compétente sur ce réseau (en France, l'établissement public de sécurité ferroviaire).

2.5.2. Les enjeux du Brexit

En 2016, la valeur totale des échanges commerciaux passant par le tunnel sous la Manche représentait **26 % du total des échanges entre le Royaume-Uni et l'UE 27**. Le montant total de la valeur marchande passant annuellement dans le tunnel s'élève à 138 milliards d'euros, dont 22 milliards d'euros d'échanges avec la France, importations et exportations étant équilibrées. La majorité (54 %) des échanges UE-Royaume-Uni via le tunnel s'effectue avec l'Allemagne, la Belgique et la France qui arrive en troisième position¹.

En 2017, **1,6 million de poids lourds** ont utilisé les navettes d'Eurotunnel. **21 millions de passagers** ont voyagé via le tunnel soit près de 57 000 passagers par jour. Parmi eux, **10,3 millions de passagers ont emprunté l'Eurostar**.

D'après les informations fournies par Getlink, les échanges via le tunnel sous la Manche représentent **2500 emplois directs, 2500 emplois supplémentaires induits et 250 000 emplois créés par l'activité économique qui en découle**.

Le Brexit soulève de nombreuses interrogations à long terme :

- S'agissant de la question de la transposition du pilier technique du 4^{ème} paquet ferroviaire, il a été indiqué à votre commission spéciale que les Britanniques semblaient, à ce stade, favorables à la transposition de ce pilier technique ;

¹ « Retombées économiques du tunnel sous la Manche dans l'UE », Étude d'EY pour Getlink en date de juin 2018.

- Pour l'avenir, l'appartenance commune du Royaume-Uni, de la France et de l'Union européenne à l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires (OTIF), créée le 1^{er} mai 1985, devrait permettre de traiter certaines questions relatives à l'interopérabilité. L'infrastructure n'entre toutefois pas, à ce stade, dans le champ de l'OTIF.

- La question de la reconnaissance mutuelle des licences et certificats de sécurité se posera également.

En cas de sortie sans accord, la question de la **validité des licences d'entreprises ferroviaires, des licences de conducteurs de train et des certificats de sécurité** délivrés au Royaume-Uni avant le Brexit se posera dans l'urgence.

En effet, les autorisations délivrées par le Royaume-Uni cesseront d'être valides dans l'UE 27. Les transporteurs devront obtenir des licences et certificats de sécurité auprès de l'autorité compétente d'un État membre.

Par ailleurs, le Brexit pourrait faire perdre à la commission intergouvernementale au tunnel sous la Manche sa qualité d'autorité « nationale » de sécurité, compétente pour la délivrance de la partie B des certificats de sécurité.

2.5.3 Les réponses envisagées

Pour assurer la continuité des flux à travers le tunnel sous la Manche, il est nécessaire de prévoir des mesures d'urgence qui s'appliqueront si aucune solution n'est trouvée avec le Royaume-Uni, et si l'Union européenne n'adopte pas les mesures nécessaires.

Le présent projet de loi permettrait alors au Gouvernement d'agir unilatéralement afin de reconnaître **la validité de licences d'entreprises ferroviaires, certificats de sécurité et licences de conducteurs de train émises par le Royaume-Uni**, avant qu'une solution durable ne soit trouvée.

Toutefois, les opérateurs ferroviaires ont d'ores et déjà été invités par la Commission européenne et par le ministère en charge des transports à obtenir lesdites autorisations auprès des autorités compétentes de l'un des États membres de l'UE 27.

La disposition du présent projet de loi ne sera donc utile qu'en dernier recours, et en accord avec l'Union européenne, si les recommandations précitées de la Commission et du ministère n'étaient pas suivies d'effets en temps utiles. L'intention du Gouvernement serait alors de prendre des mesures **strictement limitées aux services empruntant le tunnel sous la Manche**, pour une durée temporaire. Il pourrait également s'agir de traiter de la question de l'Autorité nationale de sécurité compétente pour le tunnel si le rôle de la commission intergouvernementale était remis en question.

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

Régime applicable aux travaux de construction et d'aménagement rendus nécessaires par le Brexit

Le projet de loi habilite le Gouvernement à mettre en place un régime procédural particulier afin de pouvoir réaliser en urgence les travaux requis par le rétablissement de contrôles aux frontières, et ce y compris en cas d'accord.

3.1. Le droit applicable aux projets d'infrastructures

Diverses dispositions européennes et nationales s'appliquent aux projets d'infrastructures, dont elles contribuent à allonger considérablement les délais. Ces dispositions couvrent **de vastes champs du droit**.

Législation susceptible de s'appliquer aux projets de construction ou d'aménagement de locaux, installations ou infrastructures

Les dispositions applicables relèvent des codes suivants :

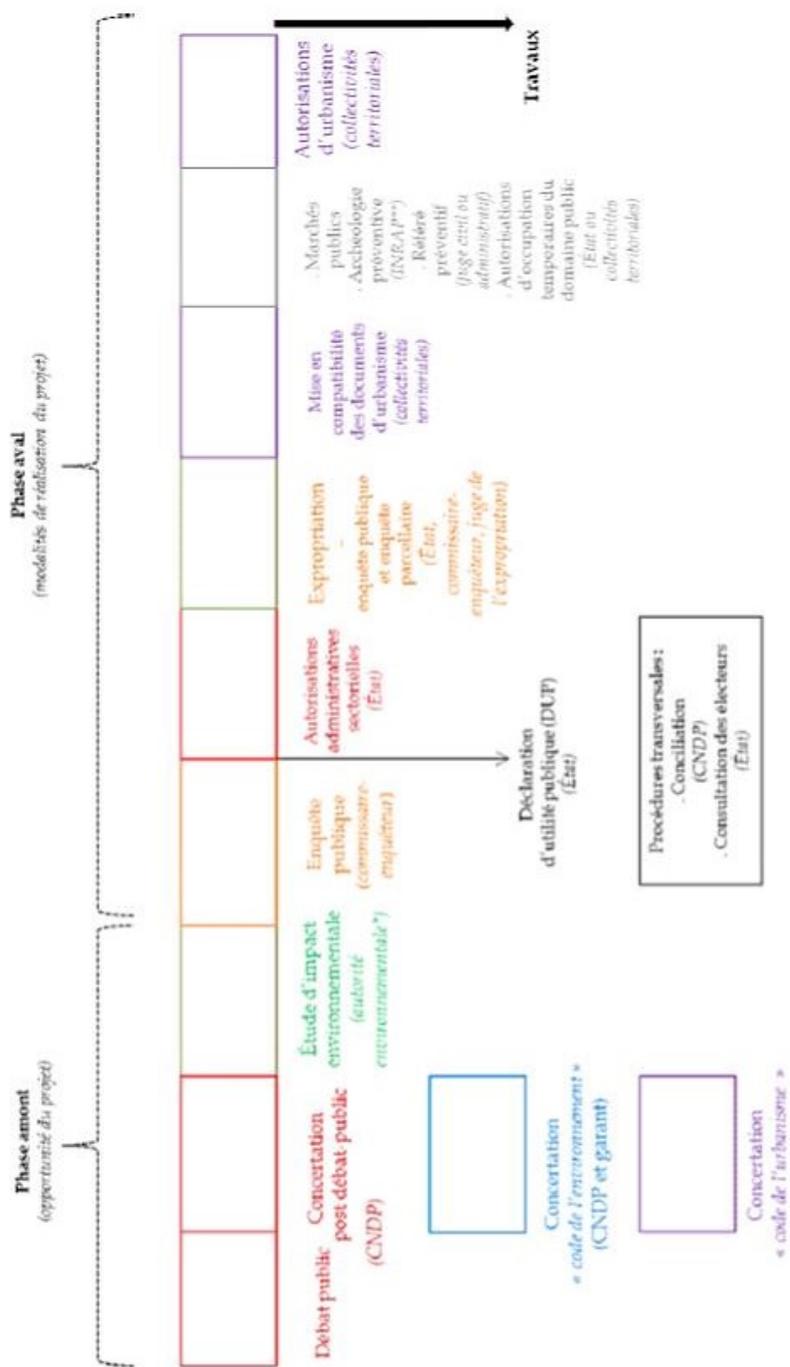
- le code de l'urbanisme : permis de construire ;
- le code de l'environnement : obligations d'inventaires Faune Flore Habitat, autorisations au titre de la loi sur l'eau (zones humides), démarche ERC (éviter, réduire, compenser), enquête publique, avis de l'autorité environnementale, avis du Conseil national de protection de la nature ;
- le code de la santé publique : passage en conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques ;
- le code du patrimoine : diagnostic archéologique ;
- le code des marchés publics : choix de la maîtrise d'œuvre sur les bâtiments, délais de consultation, passage en commission centrale des marchés, délai après rejets des entreprises ;
- le code du travail : demandes de travail de nuit ou de week-end ;
- le code des transports : passage en commission des investissements, en conseil portuaire ;
- le code général de la propriété des personnes publiques : règles de la domanialité publique ;
- le code de l'expropriation : enquête publique, enquête parcellaire.

Certaines de ces dispositions mettent en œuvre des droits protégés par la Constitution :

- Le **droit de propriété** (article 2 et 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen) ;

- Les **principes d'accès aux informations** relatives à l'environnement et de **participation** à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence en matière d'environnement (article 7 de la charte de l'environnement).

Les différentes procédures applicables pour un même projet



* En France, cette autorité est exercée par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)
 ** Institut national de recherches archéologiques préventives

Source : travaux de la mission d'information, d'après le droit en vigueur

Source : Rapport d'information de M. Philippe Bonnecarrère, n° 556 tome I (2016-2017) du 17 mai 2017.

Le droit prévoit déjà des possibilités d'assouplissement des procédures : ainsi, en matière environnementale, la participation du public peut être organisée **par voie électronique** (article L. 123-19 du code de l'environnement) s'agissant notamment des projets de zones d'aménagement concerté, des projets de caractère temporaire ou de faible importance, ou encore, depuis la loi du 26 mars 2018, des décisions nécessaires à la préparation, à l'organisation ou au déroulement des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024¹.

3.2. Les enjeux du Brexit

Eurotunnel d'une part, et les **ports** d'autre part, sont aujourd'hui confrontés à la perspective d'une mise à niveau de leurs infrastructures : des parkings, hangars, bâtiments devront être mis en place pour accueillir de nouveaux contrôles et gérer les flux. Cette problématique affecte aussi, dans une moindre mesure, les **aéroports**, qui seront obligés d'adapter leurs procédures de contrôle aux conséquences du Brexit.

Les installations devront surtout être adaptées à de **nouveaux contrôles douaniers**, sur des volumes importants de marchandises. La nature et l'ampleur de ces contrôles dépendront bien sûr des accords futurs avec le Royaume-Uni. Même si les formalités déclaratives sont, à l'heure actuelle, massivement dématérialisées, **la nécessité de protéger à la fois le marché unique et l'union douanière imposera des contrôles effectifs.**

Le rétablissement de **contrôles sanitaires et phytosanitaires** implique la mise en place d'infrastructures dédiées aux points d'entrée, avec des contraintes particulières liées au caractère périssable de l'objet de ces contrôles. L'effectivité de ces contrôles sera là encore essentielle, étant donné l'impact possible

Les réalités géographiques et économiques font que les frontières de la France deviendront du fait du Brexit, plus qu'elles ne le sont aujourd'hui, celles du grand marché européen. **C'est une réalité que la France n'a pas connue depuis quarante ans**, qui nécessite des changements profonds qui devront monter en puissance progressivement.

Dans une moindre mesure, il s'agira aussi **d'adapter le contrôle aux frontières des personnes**. En effet, même si le Royaume-Uni n'appartenait pas à l'espace Schengen, ses ressortissants devront désormais être intégrés dans les files de circulation pour les passagers en provenance de pays tiers. Par ailleurs, ils pourront prétendre à la détaxe, ce qui nécessitera aussi des adaptations.

En 2017, **745 millions de tonnes de marchandises** ont transité avec le Royaume-Uni par les ports de la façade Manche mer du Nord. Les ports

¹ Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

principalement concernés sont **Calais** (65 % du tonnage en 2017) et **Dunkerque** (23 % du tonnage) puis **Le Havre** (5,5 %), **Caen-Ouistreham** (3,6 %), **Dieppe** (1,9 %), **Cherbourg**, **Brest** et **Roscoff**.

Les investissements à réaliser sont, par exemple, évalués à 25 millions d'euros à Dunkerque.

À Douvres, on estime qu'un allongement du délai de passage des camions de 2 minutes pourrait déclencher un embouteillage de 27 km. Afin d'éviter de créer de tels goulets d'étranglement sur les voies de circulation routière, **la mise en place de zones de stockage sera nécessaire**.

3.3. Les réponses envisagées

Le gouvernement souhaite anticiper la mise à niveau des infrastructures notamment routières et portuaires, afin d'éviter autant que possible que le Brexit n'affecte la fluidité de circulation et donc le commerce entre la France et le Royaume-Uni.

La question des **moyens humains et financiers** se pose. Elle est essentielle mais n'a pas vocation à être traitée par le présent projet de loi. M. Gérard Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics, a confirmé à votre commission spéciale la création de **700 emplois supplémentaires de douaniers** en trois ans. S'agissant des contrôles sanitaires et phytosanitaires, qui relèvent du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, **40 ETP supplémentaires** sont prévus en projet de loi de finances pour 2019, pour faire face au Brexit. **Cela sera-t-il suffisant ? Votre rapporteur en doute.**

Une montée en puissance progressive mais effective de ces contrôles sera nécessaire, ainsi qu'une **mutualisation de leur coût au niveau européen**, ce qui requiert la création d'un **fonds de soutien**, dans la mesure où il s'agit de protéger le marché unique et l'union douanière qui sont des biens communs à l'ensemble des États membres de l'UE 27.

Le présent projet de loi doit, quant à lui, résoudre la question des **moyens juridiques** nécessaires à une **mise à niveau rapide des aménagements et infrastructures routières et portuaires**.

Des travaux sont nécessaires et urgents. Or la sédimentation de procédures multiples ne permet pas d'agir vite, en l'état actuel du droit. **C'est une question qui mériterait débat, au-delà de la perspective du Brexit** : ces procédures sont-elles aujourd'hui suffisamment lisibles et efficaces ? Il semble à votre rapporteur **qu'elles freinent, au contraire, la capacité de notre pays à s'adapter, voire à anticiper des évolutions économiques aujourd'hui rapides et inévitables**.

Le Parlement a récemment voté une loi permettant le recours à des procédures simplifiées, afin de permettre l'organisation à Paris des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Le Brexit n'aura pas lieu, lui, en

2024... mais l'an prochain ! La France n'est pas en retard mais il est urgent d'agir.

Le gouvernement souhaite ici être habilité pour une durée de **six mois**, c'est-à-dire pour une durée plus courte que celle prévue aux articles 1 et 2, qui est de douze mois. Il s'agit, en effet, de **pouvoir démarrer les travaux dans les meilleurs délais**.

Votre commission approuve l'article 3 et souhaite le consolider juridiquement. Elle a notamment adopté des amendements de son rapporteur tendant à :

- préciser que **le droit commun doit redevenir applicable, une fois absorbé le choc du Brexit**, qui nécessite d'agir dans l'urgence, du fait de son caractère historiquement exceptionnel et soudain (**amendement COM-21**) ;

- préciser que **le régime procédural particulier à mettre en place sera un régime « simplifié »** par rapport au droit existant (**amendement COM-22**) ;

- sécuriser l'habilitation en précisant que les mesures instituées devront être **strictement proportionnées aux objectifs poursuivis et respectueuses des droits et libertés garantis par la Constitution** (**amendement COM-25**).

Votre commission a adopté les **amendements rédactionnels COM-14 et COM-23** ainsi que l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

Délai de dépôt du projet de loi de ratification

L'article 4 prévoit qu'un projet de loi de ratification soit déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication des ordonnances prévues aux articles 1^{er} à 3.

Si ce délai n'était pas respecté, les ordonnances deviendraient caduques, conformément à l'article 38 de la Constitution ; le droit antérieur serait rétabli en conséquence¹.

En revanche, le défaut de ratification expresse des ordonnances par le Parlement ne les prive pas de leur valeur juridique.

La ratification, ou non, des ordonnances

Il existe **deux possibilités** concernant la ratification des ordonnances :

a) le projet de loi de ratification n'est jamais inscrit à l'ordre du jour du Parlement et les ordonnances ne sont jamais ratifiées.

Les ordonnances conservent alors une **valeur règlementaire** et peuvent être contestées devant le juge administratif. Toutefois, à l'expiration du délai d'habilitation, seule une nouvelle loi peut modifier des ordonnances non ratifiées² ;

b) le projet de loi de ratification est inscrit à l'ordre du jour et les ordonnances sont expressément ratifiées.

Les ordonnances présentent alors une **valeur législative** et peuvent être contestées devant le Conseil constitutionnel. Une nouvelle loi est nécessaire pour les modifier.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a réduit de six à trois mois le délai de dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances (amendement COM-15).

Les parlementaires pourraient ainsi s'exprimer plus rapidement sur la ratification des ordonnances prises par le Gouvernement. Votre rapporteur rappelle également qu'un tel délai de trois mois est généralement retenu pour le dépôt des projets de loi de ratification³.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié.**

¹ Conseil constitutionnel, 1^{er} et 2 juillet 1986, Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnances les circonscriptions électorales, décision n° 56-208 DC.

² Conseil d'État, 11 décembre 2006, Conseil national de l'ordre des médecins, affaire n° 279517.

³ Voir, à titre d'exemple, l'article 8 de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

Intitulé du projet de loi

Tel que déposé sur le bureau du Sénat, le texte s'intitulait : « *Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne* ».

Votre commission spéciale a adopté **l'amendement rédactionnel COM-24** de son rapporteur modifiant l'intitulé du projet de loi. Elle a mis au pluriel le mot « ordonnance », en écho à l'article 38 de la Constitution qui dispose que : « *le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ».

TRAVAUX EN COMMISSION

I. COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Mardi 16 octobre 2018

1. **Audition sur les conséquences du Brexit en France en matière de transport de biens et de personnes de M. Jacques Gounon, président-directeur général de GetLink SE (Eurotunnel), M. Antoine Berbain, directeur général délégué d'HAROPA (Ports de Paris Seine Normandie) et M. Olivier Thouard, président de la Commission Brexit et Mme Anne Sandretto, déléguée générale TLF Overseas de l'Union des entreprises de Transport et de Logistique de France (TLF)**

M. Jean Bizet, président. - Notre ordre du jour appelle des auditions qui vont éclairer notre commission spéciale sur les enjeux et le contenu même du projet de loi d'habilitation qu'elle est chargée d'examiner. Nos premières auditions porteront sur les conséquences du Brexit en France en matière de transport de biens et de personnes.

J'ai le plaisir d'accueillir en votre nom M. Jacques Gounon, président-directeur général de GetLink SE (Eurotunnel), M. Antoine Berbain, directeur général délégué d'HAROPA (Ports de Paris Seine Normandie), ainsi que M. Olivier Thouard, président de la Commission Brexit, et Mme Anne Sandretto, déléguée générale TLF Overseas de l'Union des Transports et Logistiques de France (TLF).

Nous souhaitons recueillir vos analyses sur les conséquences d'une absence d'accord - nous serons peut-être fixés dans quarante-huit heures. Qu'en est-il du coût, avec des aménagements nécessaires à la mise en place des contrôles adéquats, des ressources humaines qui devront être mobilisées et des délais inévitables difficilement compressibles ?

Nous sommes évidemment préoccupés pour la fluidité des échanges transmanche et donc pour l'attractivité des ports français par rapport à leurs voisins néerlandais et belges. Face à ces enjeux, quelles solutions sont-elles envisageables ? J'étais hier à Genève pour réfléchir à l'évolution de l'OMC, et la question du Brexit est sur toutes les lèvres : la crainte est celle d'une fragilisation des Vingt-Huit.

J'ajoute que les ordonnances ne porteront que sur les questions nationales et non pas sur les questions qui relèvent de l'Union européenne.

M. Jacques Gounon, président-directeur général de GetLink SE (Eurotunnel). - Quelques chiffres pour mesurer l'impact de la sortie de la Grande-Bretagne : par le tunnel sous la Manche, inauguré il y a vingt-quatre

ans, transitent chaque année 1,6 million de camions, 2,5 millions de voitures, 21 millions de passagers – dont une moitié par Eurostar –, 2 500 trains de marchandises, 25 millions de tonnes de marchandises – plutôt à haute valeur –, pour une valeur marchande de 130 milliards d'euros et qui se répartissent à peu près à parts égales entre chacun des deux sens. La Grande-Bretagne ne produit pas que des services : ainsi, le saumon écossais est en grande partie tranché et fumé à Boulogne-sur-Mer ; par ailleurs, les pièces automobiles des voitures BMW sont montées dans les usines du Kent.

Le tunnel sous la Manche, c'est aussi 2 500 salariés qui travaillent 24 heures sur 24, 2 500 emplois induits et 250 000 emplois créés par l'activité économique qui en découle. Le tunnel sous la Manche voit aujourd'hui passer un quart des flux entre la Grande-Bretagne et l'Irlande et l'Europe des Vingt-Sept.

La première des conséquences du Brexit, quelle que soit sa nature, conséquence, selon moi, insuffisamment perçue, c'est que la Grande-Bretagne deviendra soit le 30 mars, soit après une période de transition très courte, un pays tiers. En termes de contrôle aux frontières et douaniers, ce sont les règles internationales des droits des pays tiers qui s'appliqueront, même si des aménagements sont possibles. Un certain nombre de conditions notamment définies par l'Europe s'appliqueront et influenceront sur la nature des contrôles.

Les États, qui sont chargés de ces contrôles policiers et douaniers, devront mettre en place des moyens adaptés à la situation. À cet égard, le tunnel sous la Manche sera la seule liaison terrestre entre la France et un pays tiers, et entre ce pays tiers et l'Europe. Nonobstant la qualité des services qui travaillent sur le dossier, il n'y a plus aujourd'hui de savoir-faire en France dans les services sur ce qu'est la gestion d'une frontière terrestre par laquelle transitent des millions de camions et de voitures avec un pays tiers : tout est à réinventer, alors même que la nature du Brexit reste largement inconnue.

L'ensemble des opérateurs considèrent qu'il faut faire preuve de réalisme compte tenu des très nombreux emplois en jeu. Points essentiels : les moyens logistiques et les moyens humains. En matière logistique, comme dans certains ports ou à Roissy-Charles-de-Gaulle, il faudra des entrepôts, des entrepôts frigorifiques, des quais de chargement-déchargement. La construction de ces installations par les États aura un coût très significatif. Concernant leur exploitation, le ministre du budget et des comptes publics a annoncé le recrutement de 700 douaniers – ce qui prendra du temps –, répartis sur toute la frontière du littoral. Ce sera certainement insuffisant compte tenu des flux – 24 heures sur 24.

Par exemple, le centre de contrôle des matières vivantes de Boulogne-sur-Mer est fermé entre minuit et cinq heures du matin. La concession du tunnel sous la Manche l'oblige à fonctionner 24 heures sur

24, 365 jours par an : les installations d'accueil des marchandises ne peuvent pas fermer la nuit. Pour les services de l'État, c'est un challenge considérable.

Les ports, qui ont l'habitude de recevoir des containers, disposent du *Cargo Community System* (CCS), système de prédéclaration qui permet de gérer leur réception. Ce système est fait pour des containers pour lesquels vous disposez d'un préavis raisonnable, et non pas pour des camions – par exemple 48 heures pour ceux qui sont en provenance d'Afrique du Nord. Les camions qui ont chargé le matin à Garonor se présentent à l'entrée du tunnel sous la Manche – ou au port de Calais – deux heures et demie ou trois heures après. À ce jour, il n'existe aucun système informatique capable de gérer ces prédéclarations extrêmement courtes, même si les responsables du CCS ont prévu de transformer celui-ci. Toutefois, le produit informatique ne sera pas abouti le 30 mars et on ignore la nature des contrôles que l'Europe demandera à la France de faire respecter.

Les enjeux socio-humains ne sont pas suffisamment apparents : derrière tout cela, ce sont des emplois qui sont en jeu. Ce n'est pas la résolution ou la non-résolution du problème de l'Irlande du Nord qui facilitera la vie du littoral français, qui se retrouve dans une situation qu'il n'a pas connue depuis quarante ans et qui ne dispose pas des moyens informatiques, humains et logistiques pour gérer cette situation. Nous avons signalé à de nombreuses reprises à nos interlocuteurs que toute une série de dispositions devaient être revues urgemment. Ainsi, si rien n'est décidé le 30 mars, en théorie, les Eurostar et nos navettes ne pourront plus traverser la Manche, le saumon écossais ou irlandais n'arrivera plus à Boulogne-sur-Mer, les exportations de pommes de terre picardes seront interrompues, etc.

La disparition soit brutale, soit progressive d'accords intraeuropéens nécessitera la conclusion d'accords bilatéraux. Le secteur aérien maîtrise bien plus ce type de sujet dans la mesure où la France a toujours reçu des vols en provenance de pays tiers. Mais, pour une grande partie des ports et pour le tunnel sous la Manche, cette situation est nouvelle et concerne des sujets très techniques. En théorie, le 30 mars, tout devra avoir été signé avec la Grande-Bretagne. Or la France, ce que je peux comprendre, se refuse à ouvrir des conversations bilatérales tant que le « cadre » général du Brexit défini par l'Europe ne sera pas arrêté.

Enfin, concernant les nombreux entrepôts et quais, ceux-ci ne peuvent pas voir le jour avant deux ou trois ans compte tenu des réglementations auxquelles il faut se conformer. Il paraît souhaitable pour l'opérateur que je suis que les ordonnances, même si le Conseil d'État a indiqué qu'elles étaient peut-être mal définies et un peu larges, permettent de prendre des mesures d'exception, par exemple en matière d'urbanisme, de façon que les entrepôts soient construits dans des délais raisonnables, sans retard excessif, sans contestations inutiles – même si elles sont compréhensibles.

Quelle que soit la nature du Brexit, je le répète, la France va redécouvrir une frontière terrestre qu'elle n'a pas pratiquée depuis quarante ans.

M. Antoine Berbain, directeur général délégué d'HAROPA (Ports de Paris Seine Normandie). – La situation exceptionnelle qui vient d'être décrite est applicable aux ports, les moyens pour traverser la Manche étant assez comparables en termes d'objectifs opérationnels.

Face au Brexit, en l'absence d'accord, nous sommes confrontés à un enjeu économique de très court terme avec le retour des contrôles douaniers à la frontière, des contrôles vétérinaires et phytosanitaires, et à un enjeu de plus long terme, celui du développement de nos échanges commerciaux directs avec l'Irlande – laquelle est aujourd'hui principalement approvisionnée via le Royaume-Uni.

Ce qui nous importe aujourd'hui, c'est principalement l'échéance de très court terme et le retour des contrôles aux frontières à partir du 30 mars en l'absence d'accord. Les contrôles occasionneront nécessairement des ralentissements et auront des impacts assez difficiles à quantifier, mais probablement très importants sur les coûts des transports routiers, maritimes ou ferroviaires jusqu'au payeur final. Pour réaliser ces contrôles, il sera nécessaire d'adapter les infrastructures, les moyens immobiliers et humains.

Il y aura également, potentiellement, un impact à plus ou moins long terme sur les flux et une baisse de nos échanges commerciaux avec le Royaume-Uni du fait du renchérissement du coût des échanges et, probablement, des barrières tarifaires ou non tarifaires, comme les possibles divergences de normes.

Potentiellement, dès le 30 mars, il faudra pouvoir contrôler dans les ports, à destination du Royaume-Uni, 4,5 millions de camions par an, majoritairement depuis les Hauts-de-France – 4,3 millions –, mais aussi depuis la Normandie – entre 200 000 et 300 000.

HAROPA n'est concerné que marginalement par ces flux : la ligne directe de ferries entre Le Havre et Portsmouth traite environ 30 000 camions. En revanche, un port comme celui de Calais, qui traite jusqu'à l'équivalent de 2 millions de camions par an, est concerné au premier chef. Le port de Cherbourg traite l'équivalent de 200 000 camions par an. Citons également le port de Roscoff.

Pour faciliter ces échanges, il faudra réaliser des investissements sur les infrastructures pour permettre la gestion de ces flux, mais aussi sur les systèmes d'information permettant une dématérialisation totale des formalités douanières. Le *Cargo Community System*, utilisé pour les échanges maritimes avec l'Asie ou l'Amérique du Nord, peut être adapté au trafic transmanche, mais avec des exigences opérationnelles très différentes. Ainsi, le temps d'embarquement et de débarquement est d'environ quarante-cinq minutes, avec de nombreuses rotations. Le système doit être repensé pour

pouvoir traiter ces flux transmanche très différents en termes de cadence de ceux que nous traitons à ce jour au Havre – même si nous y traitons chaque année 3 millions de conteneurs.

Nous devons pouvoir anticiper : les déclarations devront être faites avant l'embarquement sur le bateau de façon que la douane ou les services de contrôle puissent décider, avant même qu'ils ne débarquent, quels camions ils souhaitent contrôler physiquement. Dans les échanges avec la Chine ou les États-Unis, le taux de contrôle douanier physique des conteneurs est assez faible : de l'ordre de 1,5 %. Il faudra donc déterminer le niveau de contrôle physique du trafic transmanche.

S'agissant des marchandises soumises à un contrôle vétérinaire ou phytosanitaire, les contrôles des services du ministère de l'agriculture sont beaucoup plus systématiques. Les moyens à mettre en œuvre seront donc plus importants, notamment en matière de formation.

La situation est assez paradoxale : dans la perspective éventuelle d'un accord, on attend de réagir, mais, en l'absence d'accord, les mesures à mettre en œuvre seront extrêmement importantes. Il faudra alors adopter des mesures législatives pour accompagner cette situation d'exception.

Mme Anne Sandretto, Déléguée générale TLF Overseas de l'Union des entreprises de Transport et de Logistique de France (TLF). – L'Union TLF (Transport et Logistique de France) est une union professionnelle regroupant tous les métiers du transport – routier, maritime, aérien ainsi que les douanes – et la logistique. Nos adhérents sont tous concernés par les effets du Brexit, et inquiets. Nous représentons 25 % des salariés du secteur et comptons parmi nos adhérents dix-huit des vingt plus grandes entreprises françaises. Cela correspond à 80 % des flux de messagerie express et 95 % des opérations douanières globales en France.

Le Brexit pose des problèmes en termes de sécurité, de sûreté et également de contrôle phytosanitaire. Les transporteurs routiers, jusqu'à présent, n'ont pas d'outil équivalent au *Cargo Community System (CCS)*. Tout est à inventer. La plupart des trafics sont pris en compte par les organisateurs de transport, qui sont commissionnaires de transport. En France, ils ont une responsabilité, souvent élargie, en termes de résultats, dans les relations entre clients importateurs et exportateurs. Avec le Brexit, le Royaume-Uni passera d'État européen à État tiers.

Nous avons créé un groupe de travail transversal sur le Brexit, coordonné au niveau européen, et présidé par Olivier Thouard. Par ailleurs, nous présidons l'institut européen des douanes. Nous avons échangé avec nos homologues britanniques et avec l'administration fiscale et douanière britannique pour bâtir des hypothèses, car, actuellement, nous sommes dans le flou le plus complet.

M. Olivier Thouard, président de la Commission Brexit de TLF Overseas. – Président du groupe de travail sur le Brexit, je suis également

Directeur fiscalité et douanes pour le groupe Gefco, qui intervient dans quarante-cinq pays dans le monde, dont la plupart des pays européens. M. Gounon a très bien présenté les enjeux dans son introduction ; j'entrerai dans le concret de nos professions.

Les transporteurs sont des commissionnaires de transport : nous vendons nos activités de transport à des grands groupes et à des PME. Nous avons très peu de chauffeurs, et faisons travailler les PME sur le territoire national ou européen, qui affrètent des camions et des chauffeurs. Elles n'ont parfois que trois camions ; la numérisation pourrait leur poser problème, l'obligation d'acheter une tablette par camion pourrait dissuader certaines d'aller en Angleterre... En septembre dernier, il nous a été dit, lors d'une réunion à Bruxelles, que 40 % des camions qui traversent la Manche sont polonais, car de moins en moins de chauffeurs ouest-européens acceptent de s'y rendre. Demain, nous risquons d'avoir des difficultés à trouver des chauffeurs.

La politique des licences pose également problème ; elle est à double tranchant : côté français et européen, les livreurs britanniques – certes peu nombreux – pourront livrer des marchandises, mais ne plus les ramasser. Et un camion français aura-t-il le droit de traverser, de livrer, puis de faire des ramassages chez dix à quinze équipementiers britanniques avant de revenir de nuit par le tunnel ou les ports ? Actuellement, cela se passe ainsi dans le secteur automobile, et cela doit continuer demain ; la pérennité des entreprises est en jeu. Nous sommes inquiets, et nos clients également. Ils prévoient des stockages pour quatre à cinq jours sur les zones frontalières – c'est déjà le cas pour l'industrie pharmaceutique en Grande-Bretagne.

Autre problème que vous avez soulevé, la façon de gérer les contrats. Actuellement, les contrats européens ne tiennent pas compte de la douane.

Mme Anne Sandretto. – Ni de la sûreté, non plus que de la sécurité !

M. Olivier Thouard. – Demain, les industriels auront peut-être à gérer la douane – beaucoup l'ignorent encore.

L'origine des produits sera source de difficultés. En cas de Brexit, dans le secteur automobile, les droits et taxes s'élèveront à 4 % pour les pièces et à 10 % pour les voitures. Si les échanges sont actuellement équilibrés, le trafic risque d'être remis en cause avec le Brexit : payer 4 % de douane pour acheter ses pièces puis 10 % lorsqu'on livre la voiture, ce n'est plus rentable. Tous les grands groupes britanniques s'interrogent sur le maintien de leur production au Royaume-Uni.

Si le Royaume-Uni devient un pays tiers, il sort du prisme européen de la certification. Ainsi, une aile d'avion quittant ce pays devra de nouveau être certifiée sur le sol français. Nous devons obtenir très rapidement des accords de reconnaissance de toutes ces certifications pour ne pas mettre en péril ces activités. Il en est de même pour les tests de produits, si les

organismes européens ne sont plus reconnus au Royaume-Uni et inversement.

Les certificats phytosanitaires sont également un sujet crucial.

Mme Anne Sandretto. – Nous nous plaignions déjà du manque d'effectifs dans tous les ports. Le Brexit amplifiera la situation.

M. Olivier Thouard. – Vous avez mentionné Roscoff, port qui n'a pas de contrôle phytosanitaire, alors que l'agroalimentaire est l'une de ses principales activités. En cas d'importation ou d'exportation, en douane, ce certificat phytosanitaire est un préalable. Or l'Union européenne ne veut pas multiplier les points de contrôle : c'est une impasse pour les transporteurs. Nous n'allons pas envoyer des camions de Roscoff au Havre pour effectuer ce contrôle ! Il est urgent de trouver des solutions.

Mme Anne Sandretto. – Les commissionnaires de transport organisant le trafic – transport, logistique, douane – se retrouveront en complète illégalité. Et l'administration française ne plaisante pas avec cela !

M. Olivier Thouard. – Les délais seront fortement allongés. Nous essayons de trouver des solutions, mais la profession n'est pas prête. Lors d'une réunion à Bruxelles mi-septembre, les trois quarts des représentants des logisticiens des différents pays ont avoué ne pas être prêts ou ne pas avoir commencé à échanger avec leur administration.

L'énorme retard français est dû à l'incertitude : quelle entreprise embauchera si, demain, elle pourrait ne pas en avoir besoin ? Nous avons rencontré un membre de la « Task-force article 50 » de Michel Barnier, qui nous a donné la date du 28 octobre. Certes, mais que se passe-t-il ensuite ? Nous préférerions que cela soit terminé à cette date plutôt que de nous dire : « On en reparlera en décembre. »

Mme Anne Sandretto. – Cela nous pose des problèmes en termes de recrutement et de formation. Certaines entreprises feront face à une augmentation de 30 %, voire de 50 %, de leurs déclarations.

M. Olivier Thouard. – Il est déjà trop tard pour former suffisamment de personnes d'ici au mois de mars. Mon groupe estime qu'il devra recruter 50 % de personnels supplémentaires. Nous allons nous regrouper pour trouver des solutions.

Mme Anne Sandretto. – Nous réfléchissons à l'attractivité de nos métiers et allons mutualiser les efforts.

M. Olivier Thouard. – Déclarant de douane est un métier plutôt bien payé, nous devrions réussir à recruter.

Demain, je ne saurai pas comment faire pour démarrer sur la plateforme de Calais. Nous avons quelques camions partant du Havre vers l'Angleterre. Nous n'avons pas d'équivalent au CCS. Nous devons nous interfacer, mais sur qui ? Les grands groupes peuvent gérer des données.

En cas d'export de la France vers le Royaume-Uni, nous devons valider l'export en sortie, pour des raisons de sécurité, mais aussi pour des raisons fiscales : cela justifie la facture hors taxe transmise à notre collègue britannique. Une telle plateforme électronique existe dans les aéroports, ou dans les ports du Havre ou de Marseille-Fos via le système AP+. Comment devons-nous travailler demain avec les ports ?

Depuis le mois de mai, nous échangeons avec *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC, l'administration douanière et fiscale britannique) sur les pré-déclarations. Elle autorisera l'import dès que les marchandises quitteront les ports français ; la déclaration de douane sera déposée dès la voie portuaire française passée, et les contrôles nécessaires seront réalisés durant la traversée. Au déchargement, soit les camions partiront directement, soit ils seront mis de côté en cas de problème. Vous êtes les premiers à évoquer ce sujet.

M. Jacques Gounon. - Il n'y a pas de symétrie entre la France et le Royaume-Uni : le Royaume-Uni prévoit de réaliser des contrôles physiques jusqu'à vingt-cinq kilomètres à l'intérieur de ses terres, tandis que la France, en raison des règles communautaires, ne peut contrôler les marchandises en dehors des points d'entrée sur le territoire - ports et terminal du tunnel. Elle ne peut le faire, sinon que par des corridors sécurisés. L'application des règles britanniques est plus pragmatique. Pour le tunnel sous la Manche, l'import et l'export sont également répartis : la France reçoit sur son territoire autant de marchandises que la France, le Benelux et l'Allemagne en envoient en Grande-Bretagne.

Dans le tunnel sous la Manche, une navette camions part toutes les dix minutes - l'équivalent de Ryanair, avec déchargement en dix minutes et rechargement en dix minutes. La traversée ne dure que trente-cinq minutes. Les ports ont plus de chance : le temps d'attente entre deux ferries peut varier entre 1 h 30 et 3 heures, et le temps de traversée est considérablement plus long - 1 h 30 entre Calais et Plymouth et une nuit entre Le Havre et Plymouth. La logique même de conception du tunnel sous la Manche, telle que définie par les États à l'époque du traité de Canterbury, était d'assurer une traversée dans les deux sens d'au plus 90 minutes d'autoroute à autoroute. Cet engagement est tenu à 85 à 90 % près. Nous avons besoin de la dématérialisation, car le temps de traitement des imprimés nécessite soit de ne pas respecter le délai d'une heure et demie, soit de recruter des moyens considérables, ce que le Gouvernement n'envisage pas.

Le sens commun voudrait que la Grande-Bretagne, qui a voulu partir, en paie les conséquences. Mais en termes d'organisation, de transporteurs, de logistique, la France sera exposée autant, voire plus, aux conséquences du Brexit, car elle est prise dans le canevas de la construction européenne.

Mme Anne Sandretto. – Nous avons besoin d’une dématérialisation totale de toutes les procédures, notamment de sûreté et de sécurité. Nous sommes capables de faire très rapidement une analyse des risques ; nous avons des outils pour la procédure douanière et les certificats phytosanitaires. Désormais il nous faut des règles claires et une plateforme électronique. Localement, il n’existe pas, dans les ports, de plateforme de réception des données qui permettrait d’anticiper l’arrivée de certaines marchandises à risques pour les contrôler rapidement. Sur le modèle du CCS, mettons en œuvre une plateforme nationale neutre, qui permettrait à toute entreprise, quelle que soit son implantation, d’accéder au système de façon sécurisée, quels que soient le type de produit et le point d’entrée.

M. Olivier Thouard. – Nous craignons effectivement un détournement des flux. Via le tunnel sous la Manche ou le transport maritime, nous pouvons actuellement livrer avec un même chauffeur dans une journée. Si le flux est ralenti, le chauffeur dépasse son nombre d’heures de travail. Dans ce cas, autant qu’il aille à Anvers et laisse son camion sur le bateau... Nous suivons la demande de nos clients : si un endroit, comme le tunnel, bloque, nous irons à côté. Il y a donc un risque de concurrence des ports de la Hollande et du nord de l’Europe.

M. Jean Bizet, président. – Or ce ne sont pas les moins habiles en la matière...

M. Ladislav Poniowski, rapporteur. – Merci de vos interventions. Premières personnes que nous entendons, vous avez été très utiles et très clairs. Le Sénat prend ainsi bien en compte la masse des difficultés auxquelles vos entreprises sont confrontées. Je m’excuse de vous avoir transmis les questionnaires si tardivement, et insisterai sur quelques points, sur lesquels vous pourrez nous transmettre des réponses par écrit.

Pouvez-vous détailler davantage les conséquences de l’allongement des délais pour les entreprises elles-mêmes, qui sont vos clients ?

En raison de la difficulté de circuler sur le sol britannique, nous craignons une concurrence déloyale. Il y a beaucoup plus de poids lourds allant de la France en Grande-Bretagne que l’inverse. Une fois qu’ils ont traversé, ils risquent de faire face à cette concurrence déloyale, aboutissant à un allongement des délais.

Nous avons besoin d’une évaluation des effets possibles des contrôles ainsi que de leurs coûts. Il faudra investir en hangars et en parkings.

Les transporteurs ne sont pas prêts à la dématérialisation des contrôles, faute de formation ?

Quel est le degré de diffusion du CCS ? Est-il au point ?

Où ira le flux, vers les ports d'Europe du Nord ? Dans ce cas, quelles seront les conséquences sur les ports français, tels Roscoff ou Le Havre ? C'est un problème de fond ; les ports français ne vont pas très bien.

M. Jean Bizet, président. – Cette commission spéciale a une durée de vie extrêmement courte. Cependant, les points que vous avez soulevés serviront au groupe de suivi qui perdurera probablement jusqu'au 31 décembre 2020, fin officielle de la transition vers le Brexit.

M. Jean-François Rapin. – La problématique des services vétérinaires est essentielle. Alors qu'il faut entre dix-huit et trente-six mois, en fonction des qualifications, pour former un douanier – le ministre s'est engagé à former près de 700 douaniers –, le temps de formation est bien plus long pour un vétérinaire. Aussi, je crains que nous ne soyons pas à la hauteur de l'enjeu.

Comme vous l'avez évoqué, il convient de mobiliser des ressources humaines, comme jamais peut-être on n'a dû le faire en si peu de temps, ainsi que des ressources mobilières et immobilières. Dans le cas d'un Brexit dur, comment envisage-t-on les nouvelles ressources mobilières ? Certaines entreprises vont rencontrer des difficultés financières et des problèmes de trésorerie au regard des retards structurels que vous évoquez. Il y aura un décalage entre la capacité des entreprises et celle de l'État français à répondre à ces problèmes. Cette question fera peut-être l'objet d'ordonnances en lien direct avec le ministère de l'industrie, voire celui de l'économie.

Concernant les ressources immobilières, dans le Pas-de-Calais, deux sites de transfert existent à Calais. Or, en raison de la différence de structure, il ne sera pas possible de mutualiser les moyens. Se posent donc là encore des questions. Par ailleurs, je crains que les Hauts-de-France, voire Le Havre, ne soient délaissés des opérateurs européens au profit de la Belgique, qui a une réactivité plus forte.

Enfin, la France doit se débrouiller avec un problème européen pur. Comment faire payer la note aux autres pays européens, car les flux étrangers sont nombreux en France ?

M. Jean Bizet, président. – Très bonne question.

M. Bruno Sido. – Toute réforme fait grincer des dents. Le Brexit pose évidemment des problèmes, il va falloir bousculer les coutumes, les routines. Mais je ne mesure pas l'importance des flux de marchandises en millions de camions ou de tonnes. Pouvez-vous nous donner un ordre de grandeur par rapport à l'approvisionnement de la Grande-Bretagne en bombes, en torpilles, durant la Seconde Guerre mondiale ? C'est un membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées qui vous parle...

Enfin, je m'interroge sur la capacité des uns et des autres à s'adapter. Le privé s'adaptera, je ne m'inquiète pas.

Mme Anne Sandretto. – On s'adaptera, on sait le faire. On a besoin de délais.

M. Bruno Sido. – Il y a des délais. Vous savez faire, c'est la souplesse du privé. La véritable question est la suivante : les administrations françaises et européennes vont-elles s'adapter très rapidement ?

M. Jean Bizet, président. – Surtout l'administration française.

M. Bruno Sido. – Enfin, pensez-vous que l'on s'achemine vers une diminution des échanges entre la Grande-Bretagne et le reste de l'Europe ?

M. Jean Bizet, président. – Excellente question.

Mme Maryvonne Blondin. – En tant que sénatrice du Finistère, vous comprendrez les raisons de ma présence au sein de cette commission spéciale pour ce qui concerne les questions liées au transport maritime, à la pêche et l'agriculture. Vous le savez, Brest et Roscoff ont été exclues du réseau central des ports européens. Si cela continue, la Bretagne va devenir une île, alors que les trajets entre l'Irlande et la Grande-Bretagne sont les plus courts.

M. Jean Bizet, président. – C'est une question communautaire qui dépasse le cadre de notre mission et de l'habilitation qui nous a été donnée.

Mme Maryvonne Blondin. – Certes, mais cela a des impacts sur le développement de notre région.

M. Jean Bizet, président. – Des impacts importants.

Mme Maryvonne Blondin. – Vous avez évoqué les contrôles douaniers des vétérinaires. C'est une fonction supplémentaire que devront assumer les personnels de douane de Roscoff, qui assurent déjà les missions relatives à l'immigration. Je ne sais pas comment ils vont pouvoir conjuguer toutes ces fonctions. Je suppose que ces questions feront partie de vos réflexions sur les professions et la formation.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Je suis originaire de Cherbourg, dont le port a connu, pendant la guerre, un trafic supérieur à celui de New York, mais les formalités douanières étaient différentes à cette époque, et heureusement !

Ma question concerne les fameux points d'entrée. Il est prévu un régime procédural particulier applicable aux travaux en vue de la construction et de l'aménagement en urgence. Où en êtes-vous ? Quelles discussions avez-vous engagées avec les services de l'État ? Avez-vous d'ores et déjà identifié des besoins fonciers ? Existe-t-il actuellement un dialogue avec ces services pour anticiper la construction de locaux ?

Mme Fabienne Keller. – Merci de nous éclairer sur la situation qui, de jour en jour, est plus confuse. Quels secteurs stratégiques pourraient être mis en grande difficulté par l'absence de règles ou des règles que vous présentez complexes ? Dans quels domaines des infrastructures nouvelles sont-elles nécessaires pour assurer les flux dans de bonnes conditions ?

M. Jean Bizet, président. – Pour rassurer Mme Blondin, nous ferons tout pour revoir la question des corridors bien avant l'échéance de 2023, à cause précisément du Brexit.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – J'aimerais que vous distinguiez vos réponses selon qu'il y aura un accord de retrait ou non. On l'a bien compris dans vos interventions, qu'il y ait accord ou non, il faudra prévoir des équipements et des investissements.

M. Jacques Gounon. – Un très beau monument rappelle effectivement le dévouement des Français et des Britanniques, qui avaient fait patrouille commune, dans le détroit du Pas-de-Calais pendant la Grande Guerre pour assurer les transports.

En vingt-cinq ans, le tunnel sous la Manche a créé sa propre activité commerciale, un quart de la totalité des échanges entre la Grande-Bretagne et les Vingt-Sept. Avec le port de Calais et les autres ports, on a su, à l'intérieur de l'Europe, proposer les solutions les plus efficaces et les plus efficaces aux transporteurs et aux chargeurs. Brexit ou non-Brexit, vous dites que le privé s'adaptera. Mais on parle de contrôles aux frontières, qui relèvent uniquement de la responsabilité des États. Or, comme mes collègues, mes préoccupations portent – j'apporterai là une réponse très claire et peut-être volontairement un peu provocatrice –, sur le retard de prise de décision de l'État français en la matière.

M. Bruno Sido. – En effet.

M. Jacques Gounon. – Il y va de la responsabilité de l'État, de nous tous certes, mais aussi de vous en particulier. Que se passera-t-il si nous perdons l'attractivité qui nous a permis de construire des échanges considérables. Comme l'a souligné M. Thouard, les camions, les transporteurs et les chargeurs iront ailleurs. Autrement dit, ce n'est pas tant, comme on le dit à tort, un effondrement de l'économie britannique qui va s'ensuivre – le taux de croissance britannique continuera de se situer autour de 1,5 %, l'équivalent de notre taux de croissance –, mais le départ ou l'arrivée des flux partira de Belgique et des Pays-Bas. Telle est la problématique.

Mme Fabienne Keller. – L'administration belge réagit-elle mieux ?

M. Jacques Gounon. – Bien sûr. Il vous suffit d'aller à Zeebruges pour vous en convaincre.

Mme Anne Sandretto. – En ce qui concerne le transport de marchandises, il est clair que les administrations néerlandaises et belges sont

nettement plus souples et travaillent de manière beaucoup plus collaborative avec le privé : ce sont des partenaires et non pas des fraudeurs potentiels. Nous avons besoin de règles claires, qui nous sécurisent juridiquement.

M. Antoine Berbain. – Les ports sont des infrastructures qui sont en concurrence les unes avec les autres. On connaît aujourd’hui cette concurrence pour l’Asie et l’Amérique du Nord entre autres, elle va maintenant exister pour le transmanche, avec des systèmes de contrôle qui vont nous différencier dans notre capacité à faciliter le passage de la marchandise et donc le commerce international. Les ports belges et néerlandais sont réputés plus faciles que les nôtres ; ils le sont moins concernant les questions douanières que les questions vétérinaires et phytosanitaires.

Mme Anne Sandretto. – Je ne suis pas d’accord.

M. Antoine Berbain. – Peut-être pourrez-vous inviter les services de la douane pour en parler. La douane française est, me semble-t-il, performante, car elle réalise un niveau de contrôles très ciblés : 1 % de contrôles physiques pour ce qui concerne l’importation et l’exportation avec une dématérialisation à 100 % des processus douaniers, contre des contrôles physiques quasi systématiques pour les produits phytosanitaires et vétérinaires. On le sait, beaucoup de flux nous échappent, notamment des fruits qui passent par les ports belges.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Ils ne pratiquent pas les normes européennes ?

M. Antoine Berbain. – Si, mais différemment.

Mme Anne Sandretto. – Lorsque les produits destinés à la France entrent par la Belgique ou les Pays-Bas, les contrôles sont pratiquement nuls. Cela explique la perte de flux.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Pouvez-vous nous donner des exemples concrets ?

Mme Anne Sandretto. – Nous avons des études très détaillées sur ce sujet.

M. Olivier Thouard. – En France, on respecte la règle européenne. À ma connaissance, les Belges ont été rappelés à l’ordre il y a quelques mois.

Mme Anne Sandretto. – Parce que nous avons déposé une plainte.

M. Olivier Thouard. – On est dans la norme, pas eux. Il y a beaucoup moins de contrôles quand on passe par la Belgique que par la France.

Mme Anne Sandretto. – C’est clair.

M. Olivier Thouard. – Je ne dis pas qu’il faut suivre la Belgique. Mais les Belges ne respectent pas les règles.

Mme Fabienne Keller. – Et les Pays-Bas ?

M. Olivier Thouard. – Les Pays-Bas n'ont pas été rappelés à l'ordre. On a rarement des problèmes avec ce pays.

Pour répondre aux questions immobilières, deal ou non deal, il y aura déclaration en douane et contrôle aux frontières, la Commission a été très claire. En tant qu'opérateur privé, je me demande pourquoi l'État ne prend pas tout de suite les décisions qui s'imposent. Si l'on a besoin de bâtiments, de routes, qu'on les fasse maintenant et non pas dans deux ans !

Mme Anne Sandretto. – Nous sommes demandeurs de workshops. Nous voulons investir tout de suite à condition d'avoir en face de nous une administration qui prenne ses responsabilités.

M. Olivier Thouard. – Il faut effectivement distinguer ce qui restera demain de ce qui ne restera pas. La déclaration en douane, l'arrêt aux frontières, les contrôles phytosanitaires demeureront. N'attendons pas ! Allons-y !

Mme Anne Sandretto. – La sûreté-sécurité et l'analyse de risque.

M. Olivier Thouard. – Il pourra y avoir désaccord sur la sûreté-sécurité.

Concernant la volumétrie des flux, depuis 1993 et l'ouverture des frontières, les commissionnaires en douane ont supprimé, avec l'aide de l'Europe, de nombreux postes, que l'on est en train de recréer. Les flux ont explosé du fait qu'il n'y avait plus de frontières. Le croisement et le maillage industriels sont tels que l'on est beaucoup plus lié à la Grande-Bretagne qu'en 1993. Vous demandez quels domaines seraient les premiers concernés : le domaine phytosanitaire et l'agriculture en raison des contrôles obligatoires ; l'industrie automobile où tout est lié et imbriqué. L'équipementier qui fabrique des pièces alimente non seulement l'usine Toyota de Grande-Bretagne, mais également l'usine PSA de Sochaux. Si Toyota décide de fermer son usine, cela mettra en péril l'activité économique du fournisseur britannique et aussi, par effet de dominos, celle de l'usine de Sochaux. Les acteurs économiques veulent éviter le hard Brexit. Selon moi, il y aura une baisse de l'activité. BMW a déjà annoncé la fermeture de son usine en Grande-Bretagne au mois d'avril pour travaux, sans annoncer la date de réouverture. Toyota et Nissan se sont aussi prononcés en faveur d'une fermeture. Il y a un effet politique évident. Ce dont on est sûr, c'est que l'industrie automobile va pâtir de la situation, mais on ne connaît pas aujourd'hui les impacts économiques.

Mme Anne Sandretto. – J'attire votre attention sur le fait que de nombreux exportateurs deviennent des primo-exportateurs. Nous sommes face à une population immature. On est capable de faire le travail, mais il faut nous donner les éléments de nature à nous permettre de nous organiser, de nous structurer, ainsi que des délais.

M. Jean Bizet, président. – La France et les Pays-Bas respectent les règles, mais la lecture néerlandaise est beaucoup plus constructive. Les administrations néerlandaises sont partenaires des entreprises – vous me permettrez de ne pas dire comment sont les administrations françaises à l’égard des entreprises. Mais nous sortons là du champ des travaux de la commission spéciale.

M. Bruno Sido. – Je pense que les Britanniques vont tenter de multiplier les accords bilatéraux. Quel est votre point de vue sur ce point ?

M. Olivier Thouard. – Ils l’ont dit, ils sont déjà en train de discuter avec l’Australie par exemple. Ils veulent démultiplier au plus vite des *free trade agreements*.

Mme Anne Sandretto. – La Grande-Bretagne était déjà en partenariat avec les Pays-Bas, la Belgique et l’Allemagne sur de nombreux nouveaux projets concernant la dématérialisation, les douanes et la sûreté-sécurité. Or la France n’a jamais participé à ces projets, ce que j’ai reproché plusieurs fois à l’administration.

Mme Fabienne Keller. – Il s’agit de coopérations administratives ?

Mme Anne Sandretto. – Tout à fait. Ces coopérations ont eu lieu dans le cadre de projets européens financés par la Commission européenne. Plus de soixante-quinze projets ont été financés ces dernières années.

M. Jean Bizet, président. – Avez-vous des documents précis sur ce point ? L’Union à Vingt-Sept reste unie en la matière ; la Grande-Bretagne ne peut pas négocier avec l’un des membres. Qu’il y ait des approches locales, peut-être, mais nous aimerions avoir des informations sur ce point.

2. Audition sur les conséquences du Brexit sur les services financiers de M. Robert Ophèle, président de l’Autorité des marchés financiers (AMF), Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), ainsi que MM. Arnaud de Bresson, délégué général, et Alain Pithon, secrétaire général, de Paris Europlace

M. Jean Bizet, président. – Nous accueillons maintenant M. Robert Ophèle, président de l’Autorité des marchés financiers (AMF), Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF), ainsi que MM. Arnaud de Bresson, délégué général, et Alain Pithon, secrétaire général, de Paris Europlace.

Le Brexit pourrait fondamentalement changer la relation entre le Royaume-Uni et l’Union européenne en matière de services financiers. Les grandes institutions financières des deux côtés de la Manche sont liées par quarante années de régulations complexes. L’incertitude engendre des

risques majeurs pour les marchés financiers. Dans ses deux rapports, le groupe de suivi sur le Brexit a signalé que la Grande-Bretagne devra, en quittant l'Union, renoncer à son passeport financier – une série de règles qui permet aux entreprises financières britanniques d'échanger et de vendre leurs services dans le reste de l'Europe –, mais d'autres questions juridiques se posent. Nous souhaitons donc recueillir vos analyses sur les risques pour les services financiers. Quelle est votre évaluation des mesures à prendre en l'absence d'accord avec le Royaume-Uni ? Le projet de loi met en avant l'accès des entités françaises au système de règlement interbancaire et de règlement livraison des pays tiers, la continuité de l'utilisation des conventions-cadres et la sécurisation des conditions d'exécution des contrats. Qu'en pensez-vous ?

M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF). – La plupart des activités financières sont des activités fortement réglementées. Le statut de pays membre de l'Union européenne implique l'accès au marché unique grâce au passeport financier. Cela signifie à la fois la liberté de fournir des prestations de services et la liberté d'établissement. Le passage du statut de pays membre au statut de pays tiers constitue donc une rupture majeure pour le Royaume-Uni, qui risque d'affecter le droit des acteurs financiers britanniques de proposer de nouveaux services dans l'Union européenne, mais qui s'avère également problématique pour le stock de contrats en cours entre les acteurs financiers du Royaume-Uni et ceux de l'Union européenne. Compte tenu de l'importance de la place de Londres et de la densité de ses relations avec l'Union européenne, cette rupture est d'ordre systémique. Vu la diversité des services, des acteurs financiers ainsi que le nombre élevé de réglementations, tant européennes que nationales, la situation appelle une analyse détaillée, afin de mesurer les conséquences effectives du Brexit et de permettre ainsi aux autorités publiques de prendre les bonnes décisions pour en assumer ou en réduire la portée. En cas d'absence de période transitoire, de *no deal Brexit*, ces décisions devront être prises avant mars 2019 et elles devront être annoncées suffisamment tôt, voire dans les jours qui viennent pour certaines d'entre elles, pour que les acteurs privés puissent les prendre en compte. Avec la transformation du Royaume-Uni en pays tiers, les établissements installés au Royaume-Uni perdront leur passeport financier et bénéficieront donc, au mieux, d'un accès aux marchés nationaux en fonction des réglementations nationales. La plupart des contrats en cours pourront se poursuivre, mais les nouveaux contrats sont prohibés. Dans certains cas, les établissements pourraient récupérer un accès au marché unique grâce à une équivalence du régime de pays tiers, reconnue par la Commission européenne, avec un enregistrement de l'établissement auprès de l'*European Securities and Markets Authority* (ESMA) – l'Autorité européenne des marchés financiers. Il pourrait aussi être possible de garder une clientèle dans l'Union européenne dans le cadre d'une *reverse solicitation*, la commercialisation passive, lorsque c'est non pas

l'établissement qui démarché le client, mais celui-ci qui lui demande un service.

Le Brexit aura tout d'abord des conséquences pour la gestion collective, qui est constituée des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et des fonds d'investissement alternatifs (FIA). Les premiers sont des produits ouverts, alors que les seconds sont beaucoup plus spécialisés. Les OPCVM sont régis par une directive d'harmonisation minimale, et les régimes nationaux sont, par construction, assez différents les uns des autres. Si une entreprise du Royaume-Uni veut continuer à proposer un OPCVM dans l'Union européenne, elle devra le transférer dans un pays de l'Union et y installer une société de gestion, quitte à déléguer la gestion du fonds à une entité au Royaume-Uni. On assiste d'ailleurs actuellement à ce mouvement : un certain nombre de sociétés de gestion britanniques se sont installées dans l'Union, par exemple au Luxembourg, tout en déléguant l'essentiel de la gestion des fonds à l'entité installée au Royaume-Uni. Naturellement cela pose la question de la substance de l'entité installée dans l'Union. En tout cas, cela n'est possible que si un accord de coopération est signé entre l'autorité des marchés financiers de l'État membre, l'AMF en France, et l'autorité britannique, la *Financial Conduct Authority* (FCA). Un accord de coopération sera également nécessaire pour permettre aux sociétés de gestion de l'Union européenne qui ont, de longue date, délégué tout ou partie de leur gestion à une entité au Royaume-Uni de continuer à le faire. Tous les fonds britanniques qui ne seront pas transférés dans l'Union européenne, qu'ils soient OPCVM ou FIA, deviendront des FIA de pays tiers. Pour être commercialisés dans l'Union, ils pourront utiliser le régime national qui existe dans chaque pays pour une commercialisation de fonds de pays tiers. Ainsi, en France, le règlement général de l'AMF prévoit un régime national de placement privé qui est assez restrictif et requiert, lui aussi, un accord de coopération avec la FCA. Ils pourront aussi être commercialisés au travers de la *reverse solicitation*, si c'est le client qui fait la démarche. La dernière possibilité sera d'obtenir un passeport européen, dit AIFM, qui ouvre la commercialisation de ces fonds à des investisseurs professionnels uniquement : cela suppose une décision d'équivalence prise par la Commission européenne, un agrément de la société de gestion au Royaume-Uni par une autorité compétente d'un pays de l'Union, l'autorité de référence, celle du pays où la principale commercialisation est censée intervenir, puis, enfin, un enregistrement auprès de l'ESMA. Ces régimes sont donc très restrictifs. Aucune équivalence n'a ainsi été donnée à ce jour par la Commission européenne dans le cadre du régime AIFM. De fait, cela constitue une incitation très forte pour les établissements du Royaume-Uni à se réinstaller ou à installer une activité dans l'Union à 27. S'agissant des fonds déjà existants, en particulier les fonds français, il faudra ajuster les réglementations nationales parce que beaucoup de ces réglementations prévoient des limites d'emprise ou des répartitions de risques entre l'Union européenne et les pays tiers. Lorsqu'un pays de l'Union devient un pays

tiers, les pondérations ou les limites d'exposition doivent être revues, ce qui entraîne des ajustements de portefeuille. Par exemple, si l'on ne change pas les règles, un dépôt dans un établissement de crédit du Royaume-Uni par un fonds français ne sera pas possible. Un contrat de dérivés avec une entreprise d'investissement au Royaume-Uni ne sera plus autorisé non plus. Les fonds nourriciers ne pourront plus être au Royaume-Uni. Certains actifs qui sont éligibles dans les fonds aujourd'hui parce qu'ils sont des actifs de l'Union ne seront plus éligibles. Ainsi, les titres émis au Royaume-Uni ne seront plus éligibles au PEA français : un fonds commun pour être éligible au PEA ne devra plus avoir d'exposition au Royaume-Uni, même si elle est minime. Il conviendra donc d'apprécier la portée de ce mini-choc et décider éventuellement des mesures de transition ou des mesures pour en atténuer les conséquences : il serait, par exemple, envisageable d'autoriser le maintien des expositions en cours jusqu'à leur terme, tout en interdisant de nouvelles prises de position. Cela relève de la réglementation nationale, législative ou réglementaire. En tout cas, il sera nécessaire d'agir rapidement pour éviter des chocs sur les marchés.

En ce qui concerne les autres services d'investissement, les mandats de gestion ou les conseils financiers pour la clientèle de détail et la clientèle professionnelle sur option, il n'y aura pas, en tout état de cause, de passeport financier, mais il sera possible de proposer ses services, pays par pays, conformément à la manière dont la directive concernant les marchés d'instruments financiers MiFID (*Markets in Financial Instruments Directive*) a été transposée. En général, comme c'est le cas en France, les sociétés de pays tiers doivent installer une succursale dans le pays visé pour distribuer des services d'investissement. Cette succursale ne pourra toutefois intervenir que sur le territoire du pays concerné ; si la société veut commercialiser ses produits dans toute l'Union, elle devra ouvrir des succursales dans chacun des pays.

Pour la clientèle professionnelle par nature, en l'absence de décision d'équivalence, c'est le régime national qui s'appliquera. En France, ce régime n'existe pas encore. L'article 23 du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) tel qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale impose l'établissement d'une succursale agréée. Je ne sais pas exactement quand vous examinerez ce texte, mais il est possible que l'on ait besoin de ce régime avant l'entrée en vigueur de cette loi, ce qui pourrait justifier de recourir aux ordonnances. Dans certains pays, comme aux Pays-Bas, on agréé le prestataire sans exiger une implantation nationale. Comme dans beaucoup de cas, la *reverse solicitation* est aussi prévue, à la demande du client. La Commission européenne pourrait prendre une décision d'équivalence ; dans ce cas, il y aura un accord entre l'ESMA et la FCA et l'inscription sur le registre de l'ESMA permettra de proposer les services dans l'Union, sans présence locale. Aujourd'hui, nous considérons que l'équivalence prévue par le règlement européen MiFIR est trop favorable aux institutions qui en bénéficieraient. Ce texte est en cours de révision au niveau

du Parlement européen. À ce stade toutefois, l'équivalence prévue dans ce cadre n'a jamais été mise en œuvre au niveau européen. Il faudra donc s'en remettre aux régimes nationaux.

Autre point, les infrastructures de marché et les plateformes de négociation. Certains instruments financiers font l'objet d'une obligation de négociation sur une plateforme de négociation. C'est ce qu'on appelle la trading obligation qui, dans le cadre de la réglementation européenne, s'impose à la plupart des actions et à certains dérivés – taux d'intérêt (*IRS, interest rate swaps*), et crédits (*CDS, credit default swaps*). En l'absence d'équivalence, cette obligation ne pourra plus être remplie sur les plateformes du Royaume-Uni. La décision d'équivalence est une question qui devra être mûrement réfléchie. À l'heure actuelle, des équivalences existent à l'égard de plateformes américaines ou suisses : comment expliquer, en effet, qu'une action Google doive être obligatoirement traitée sur une plateforme de l'Union européenne, alors que la liquidité est sur le marché natif aux États-Unis ?

J'en viens aux chambres de compensation – c'est le cœur du débat ! Le règlement EMIR (*European Market Infrastructure Regulation*) prévoit une possibilité d'équivalence. Nous l'avons accordée aux États-Unis. Une réforme de ce régime est en cours. En l'absence de décision d'équivalence, l'obligation de compensation centrale qui vise certains produits, notamment les IRS et les CDS, et certains acteurs, comme les établissements de crédit et les grosses sociétés non financières très actives sur le marché des dérivés, ne pourra plus être réalisée sur les chambres de compensation du Royaume-Uni. Cela peut avoir des effets pervers, en particulier pour les transactions intragroupe, actuellement exemptées de l'exigence de compensation centrale, mais qui ne le seront plus si une partie du groupe est installée au Royaume-Uni. Si l'obligation de compensation centrale ne peut plus être réalisée sur les chambres de compensation du Royaume-Uni, les établissements de l'Union ne pourront plus être *clearing members* de ces chambres de compensation et celles-ci ne pourront plus être utilisées par les plateformes de négociation de l'Union, car l'article 25 du règlement EMIR l'interdit. En Allemagne et en Italie, des poursuites pénales peuvent même être engagées en cas de violation de cette règle.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Serait-il alors dans notre intérêt de laisser au Royaume-Uni les chambres de compensation ?

M. Robert Ophèle. – J'y reviendrai.

Un autre sujet, qui fait l'objet d'une possible mesure dans l'ordonnance que vous avez mentionnée, est la problématique de gestion des défauts. La directive « Finalité » (directive 98/26/CE concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres) protège les opérations introduites dans un système de paiement contre la faillite d'un des participants : elle permet la poursuite de

l'exécution de paiements engagés avant une faillite et empêche leur annulation rétroactive en cas de défaut d'un membre de la chaîne. C'est un gage de sécurité pour un certain nombre de systèmes d'importance systémique, et cela évite la propagation des chocs. Il s'agit de systèmes désignés dans l'Union européenne. Il y en a trois en France : le système Target2-Securities, géré par la Banque de France, le système CORE pour les paiements de détails et les systèmes gérés par LCH.Clearnet SA. Si l'on n'étend pas le périmètre de la directive précitée à des établissements situés en dehors de l'Union, ces systèmes ne pourront plus accepter *les clearing members* de l'Union à cause des risques. Un article du projet de loi Pacte vise ainsi le système CLS par lequel on paie toutes les opérations de change et qui est situé au Royaume-Uni. La question se posera aussi pour les chambres de compensation du Royaume-Uni.

Je terminerai par votre question sur l'intérêt pour nous de participer à ce type de chambres. Il faut distinguer le court terme et le moyen et long terme. Je ne crois pas que, le 29 mars prochain, d'un coup de baguette magique, toutes les expositions ou opérations qui font aujourd'hui l'objet de compensations au Royaume-Uni pourront disparaître et être relocalisées dans l'Union européenne, que ce soit pour des raisons de liquidité ou de disponibilité des produits, voire aux États-Unis. Il peut donc y avoir un problème de *cliff effect*, mais je vous rassure, c'est un problème qui doit être réglé au niveau européen.

M. Jean Bizet, président. – Madame Barbat-Layani, quel rôle joueront, selon vous, les différentes instances compétentes – *Financial Stability Board*, comité de Bâle... – dans la nouvelle architecture qui se mettra en place dans les prochains mois ?

Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF). – Je voudrais tout d'abord évoquer les dispositions qui figurent dans le projet de loi que vous examinez, notamment le 4° de son article 2, qui permet la continuité de l'accès des opérateurs français à trois systèmes de règlement, de change et de compensation de titres, qui sont établis à Londres ou portent sur des opérations en livres sterling ou sur des titres financiers britanniques.

Ces dispositions très techniques concernent CLS, comme cela vient d'être évoqué, et deux systèmes moins connus établis au Royaume-Uni : CREST et CHAPS. Il est important, pour les établissements français, de pouvoir continuer à opérer dans ces systèmes, c'est-à-dire à y faire des opérations de change ou de règlement-livraison de titres britanniques. C'est pour cela que nous avons besoin d'étendre au système de règlement-livraison d'un pays tiers, en l'occurrence le Royaume-Uni, les dispositions de la directive sur la finalité des paiements qui assure ces systèmes.

D'autres dispositions concernent la continuité des contrats. Un groupe de travail piloté par le Haut Comité juridique de la place financière de Paris a travaillé sur cette question, certes importante, mais pas

gigantesque. Constatant que certains contrats ou conventions-cadres, notamment les conventions-cadres FBF, sont importants pour les opérateurs, le Gouvernement a prévu la continuité de ces documents, notamment lorsque les contreparties des banques françaises sont britanniques.

Ces mesures, qui s'inscrivent naturellement dans un contexte de *hard Brexit*, devront, à mon sens, être insérées dans le véhicule législatif le plus adapté au regard des différents calendriers. Elles sont prévues dans le projet de loi Pacte, mais, compte tenu de l'incertitude générale actuelle, elles pourraient éventuellement être intégrées dans le projet de loi d'habilitation que vous examinez.

M. Jean Bizet, président. – Réponse le 6 novembre !

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – En ce qui concerne le comité de Bâle et le Conseil de stabilité financière, le Brexit ne va pas apporter beaucoup de changements. À l'heure actuelle, la représentation européenne n'y est pas unique ou « communautarisée », les institutions européennes étant parfois simples observatrices. Par exemple, les institutions de la zone euro font bien partie du comité de Bâle, mais aux côtés des représentants de plusieurs États membres.

L'Europe a déjà beaucoup de mal à faire entendre sa voix dans ces instances. Dans ce contexte, le fait que le Royaume-Uni ne se coordonne plus en amont au sein des institutions européennes avec les autres États membres peut laisser craindre une unité moindre. Je prends un exemple. Dans le cadre d'un mandat qui lui avait été confié, notamment par le G20, le comité de Bâle a abouti en décembre 2017 à un accord sur la stabilité financière, en particulier en termes de prescriptions faites aux banques. C'est la finalisation du processus de Bâle III. Cet accord, qui fait l'objet d'un récent rapport de l'Autorité bancaire européenne, respecte globalement, au niveau mondial, le mandat qui avait été fixé au comité de ne pas augmenter les contraintes générales pesant sur les banques : ces contraintes n'augmenteront que d'environ 3,6 % au total, mais la progression sera de l'ordre de 20 % pour les banques européennes, tandis que les exigences réclamées aux banques américaines baisseront ! On le voit, le mandat qui avait été fixé est loin d'être respecté pour les banques européennes.

M. Jean Bizet, président. – Mais est-ce que les banques américaines se soumettent vraiment à ces contraintes ?

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – Ce type d'accord doit être transposé par les juridictions qui sont membres du comité de Bâle, les mesures ne s'appliquent pas directement. Dans l'Union européenne, ce sont des directives ou des règlements européens qui devront opérer cette mise en œuvre ; cela constituera d'ailleurs un travail important pour la future Commission européenne. Les autorités américaines décideront, pour leur part, de transposer ou non cet accord. Elles avaient pris l'engagement de le

faire, mais, de toute manière, il correspond aux prescriptions faites en juin 2016 par le ministère du Trésor...

Cet exemple montre que le modèle financier européen n'est pas sorti spécialement favorisé de ces discussions, mais, pour revenir au point qui nous occupe, et même si ce ne sont pas les banques elles-mêmes qui participent aux discussions – ce sont les banques centrales –, il faut noter que l'ensemble des parties européennes présentes au comité de Bâle a défendu une position commune, parfois avec quelques nuances. On ne peut pas anticiper ce qu'il en sera demain quand de telles discussions se produiront à nouveau, mais il est probable que l'alignement des positions avec les autorités britanniques ne sera pas aussi spontané.

Je rappelle que ces instances internationales ont plutôt en tête des modèles de type anglo-saxon et il est déjà difficile, comme je le disais, de faire entendre la voix européenne. Défendre le modèle bancaire continental était une question très importante pour la zone euro, ce le sera encore plus demain.

Un récent article du journal *Le Monde* mettait en avant le fait que certains avaient su mieux faire entendre leur voix que d'autres dans ces discussions, mais cela relève en tout état de cause de la responsabilité des Européens de bien choisir leurs représentants. Je rappelle que les systèmes européens n'ont pas failli durant la crise – bien au contraire ! – et ont montré une extraordinaire résilience ; pourtant, ils sont parfois considérés aujourd'hui comme plus risqués.

M. Arnaud de Bresson, délégué général de Paris Europlace. – Comme Robert Ophèle a déjà évoqué de manière extrêmement précise et pédagogique plusieurs sujets, je me contenterai de n'évoquer que quelques points.

Je voudrais rappeler en préambule que, du point de vue de la place financière de Paris, le Brexit n'est pas une bonne nouvelle, en particulier sur le long terme. Nous sommes des Européens convaincus et, selon nous, la véritable question est celle de la compétitivité de l'Europe dans son ensemble par rapport au reste du monde. D'ailleurs, nous nous étions prononcés contre le Brexit, et nous regrettons le choix du peuple britannique. Bien évidemment, à partir du moment où le peuple britannique a pris sa décision, nous ne pouvons que l'accepter et promouvoir notre offre globale.

Sur les conditions générales de la négociation en cours entre l'Europe et le Royaume-Uni, trois sujets apparaissent importants du point de vue de la place financière et des industriels concernés. Tout d'abord, la période de transition. Nous sommes favorables à son principe, elle ne doit pas excéder le calendrier prévu, c'est-à-dire 2020. Nous avons certes besoin de nous préparer, mais nous avons surtout besoin de visibilité et de clarté. Il faut éviter de longues périodes de doutes et d'incertitudes. Ensuite, la notion de substance, notamment les questions liées au passeport ou à la délégation ;

pour la place financière européenne, il est essentiel que les décisions qui seront prises prennent en compte cette notion, en particulier en termes de localisation et de contenu des activités. Enfin, la question du régime d'équivalence. C'est, selon nous, la bonne solution pour préserver les conditions d'un *level playing field*, pour parler en bon français...

En ce qui concerne l'impact d'un hard Brexit sur les acteurs professionnels, je voudrais simplement mettre en évidence deux points.

Tout d'abord, les travaux du Haut Comité juridique de la place financière de Paris, auxquels Paris Europlace est fortement associé, ont conclu à l'absence de *cliff edge* pour les contrats en cours, c'est-à-dire un effet de falaise ou de rupture brutale. Cette conclusion n'était pas évidente au début de nos travaux. Le secteur assurantiel a déjà beaucoup œuvré pour préparer les prochaines échéances et les conditions des trois quarts des contrats en cours ont été renouvelées pour que ces contrats puissent continuer d'être exploités. Ainsi, s'agissant des contrats conclus avant le Brexit, le Haut Comité juridique considère que les risques de rupture dans l'exécution des contrats sont limités, tout en recommandant, bien entendu, de lever rapidement les incertitudes juridiques. S'agissant des nouveaux contrats, le Haut Comité recommande d'engager des travaux en vue d'une plus grande harmonisation des textes applicables au sein de l'Union européenne et d'une plus forte cohérence dans leur mise en œuvre par les vingt-sept États membres, notamment au sujet de l'équivalence et de la *reverse solicitation*.

En ce qui concerne les entreprises françaises qui exercent des activités au Royaume-Uni et que le projet de loi vise à prendre en compte, la place de Paris et les fédérations professionnelles soutiennent les mesures proposées, notamment celle qui est prévue au 4° de l'article 2, visant à permettre l'accès des entreprises françaises au système de règlements interbancaires et de règlement-livraison de pays tiers et à permettre la continuité de l'utilisation des conventions-cadres en matière de services financiers et la mise en place de conventions ISDA en droit français. Cela est prévu dans le projet de loi Pacte. Nous soutenons ces mesures, qui nous paraissent constituer un accompagnement indispensable pour les entreprises exerçant des activités au Royaume-Uni ; elles ne nous semblent pas en contradiction avec ce qui pourrait être fait pour, à l'inverse, accueillir des entreprises internationales sur la place de Paris dans le contexte du Brexit.

En revanche, nous voulons attirer votre attention sur un sujet de préoccupation, évoqué par Robert Ophèle, celui de la gestion d'actifs. Les investisseurs institutionnels de la place regrettent que le projet de loi ne traite pas de manière explicite le sujet de la perte du statut d'actifs de l'Union européenne pour les actions, les OPCVM et les FIA. Dans les PEA par exemple, la limite de 30 % d'actifs hors Union européenne va devenir une contrainte forte, qui devra être prise en compte. Sur l'exonération de la taxation des plus-values latentes des OPCVM en actions européennes et sur

le régime fiscal des fusions-absorptions d'OPCVM, il faut travailler sur les mesures transitoires, le calendrier et le séquençage des décisions. C'est notamment une préoccupation pour la période de transition.

En conclusion, je souhaite rappeler que la place de Paris poursuit ses contacts au niveau international pour présenter son offre de services. Des réformes ont été mises en œuvre pour renforcer notre attractivité, elles ont changé la perception de la France dans le monde et nous permettent d'avoir une position de leader dans les projets de relocalisation qui s'annoncent.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – En ce qui concerne les PEA, les OPCVM ou les FIA, disposez-vous d'ores et déjà d'évaluations économiques sur les mouvements à venir ?

M. Robert Ophèle. – Depuis trois ou quatre mois, un flux continu de sociétés de gestion s'installe en France, au Luxembourg ou en Irlande. Les choses sont très progressives : les entreprises créent d'abord une structure, qui n'emploie qu'un nombre limité de personnes, puis elles attendent de voir ce qui se passe. Tout dépendra finalement de la manière dont les négociations évolueront, mais, une fois la structure installée, même si elle est petite, tout peut aller vite.

D'autres entreprises, plus petites, n'ont encore rien organisé à ce stade, mais ce n'est pas parce qu'une entreprise de services financiers dispose du passeport dans le cadre de la libre prestation qu'elle est effectivement active. Il y a une incertitude sur le volume d'activité de ce type d'entreprises. Beaucoup d'entre elles vont simplement arrêter leurs activités sur le continent, quand elles en avaient.

L'Autorité des marchés financiers est prête pour accueillir l'ensemble des entreprises qui voudront continuer leurs activités. En tout cas, tous les établissements de taille significative ont pris leurs dispositions pour être prêts le moment venu, mais nous ne pouvons pas connaître le montant qu'ils vont basculer exactement et celui qu'ils vont effectivement gérer de France. Il existe, j'en ai parlé, une possibilité de délégation de gestion ; elle est acceptée à partir du moment où des dirigeants sont établis en Europe et que l'entreprise dispose de la capacité de la contrôler. Cela signifie un minimum de deux personnes. La question de la commercialisation des produits vient ensuite.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – Avez-vous une idée des montants en jeu pour les PEA ?

M. Alain Pithon, secrétaire général de Paris Europlace. – De telles estimations sont très difficiles à réaliser, il faut donc être particulièrement prudent. L'association française des gérants d'actifs a fait un premier travail d'analyse, dont il ressort que la valeur des actions britanniques figurant à l'actif des fonds français s'élèverait à environ 20 milliards d'euros. Ce n'est pas une somme significative par rapport à l'ensemble des encours, mais elle peut avoir un impact, surtout en cas d'absence d'accord.

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – Ce montant ne représente pas que des PEA.

M. Alain Pithon. – Il s’agit, en effet, de la valeur des actions britanniques dans l’ensemble de la gestion d’actifs en France. Pour le PEA, nous serions proches de 10 milliards d’euros.

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – Selon les scénarios, les choses vont se dérouler sur une période plus ou moins longue. Comme Arnaud de Bresson, je rappelle qu’aucun acteur de la place financière n’était demandeur du Brexit. Et dans l’immédiat, nous devons traiter les questions liées à un scénario que personne ne souhaite, une sortie sans accord. Tel est l’objet du projet de loi dont vous êtes saisis.

Les questions posées, y compris en termes de continuité, sont finalement assez limitées pour le secteur bancaire, contrairement à ce qu’on a pu croire à un moment. Les travaux du Haut Comité juridique sont très utiles pour identifier précisément ces cas et cibler les mesures destinées à leur apporter des réponses. Nous pourrions aussi avoir besoin des mesures au niveau européen, notamment en cas de *hard Brexit* pour la continuité de l’activité dans certaines chambres de compensation.

Pour le secteur bancaire, les différents superviseurs, qu’ils soient britanniques ou européens, travaillent sur ces questions depuis des mois et se préparent au Brexit. Par exemple, les banques françaises, qui sont, pour la plupart d’entre elles, sous la supervision directe de la Banque centrale européenne, ont dû présenter des plans de continuité, y compris en cas de scénario du pire.

Ensuite, beaucoup de choses dépendront de la nature des accords qui seront conclus entre l’Union européenne et le Royaume-Uni. Nous aurons alors à étudier des sujets très précis : les régimes d’équivalence, les exigences posées par les régulateurs pour constater la réalité de la présence dans l’Union européenne, qui est consubstantielle à la perte du passeport, la possibilité de continuer d’opérer ou non avec des chambres de compensation situées hors de la juridiction européenne... Il est difficile d’anticiper toutes ces questions de manière précise aujourd’hui.

Quel sera le niveau des relocalisations ? Tout dépendra du nouvel environnement qui s’ouvrira en avril prochain. Les acteurs financiers, comme tous les acteurs économiques, ont très peur de l’incertitude, si bien qu’ils prennent des garanties. Par conséquent, les entreprises implantées au Royaume-Uni s’implantent sur le territoire de l’Union européenne, mais de manière souvent assez limitée à ce stade – certaines grandes banques ont toutefois racheté de grands bâtiments à Paris... Encore une fois, tout dépendra des différents régimes juridiques. La perte du passeport aura certainement un impact assez important, mais il ne se matérialisera que progressivement.

M. Richard Yung. – Comme Mme Barbat-Layani, j'ai lu l'article du journal *Le Monde*, dans lequel un sous-gouverneur de la Banque d'Angleterre, dans mon souvenir, explique que les choses les plus importantes se négocient non pas au sein de l'Union européenne, mais dans les comités internationaux supérieurs comme le Conseil de stabilité financière ou le comité de Bâle. Et cette personne semblait estimer que les Britanniques étaient très influents dans ces instances, ce qui rendait le processus actuel pas si grave que cela... Est-ce de la vantardise ou la réalité ?

Au sujet des chambres de compensation, je ne suis pas très au clair sur ce que nous allons faire ! Elles sont essentiellement situées à Londres – entre 80 % et 90 % de l'activité y a son siège –, mais elles utilisent beaucoup l'euro. De ce fait, nous avons un intérêt certain à contrôler ce que les Britanniques y font, car la responsabilité de notre devise repose sur la Banque centrale européenne et plus largement sur les peuples européens. Dans ce contexte, que faire ? Doit-on obliger les chambres de compensation britanniques à s'installer sur le continent, ce qui paraît difficile ? Quelle autre solution serait possible ? Est-il envisageable d'installer un superviseur de la Banque centrale européenne à Londres ? Pouvez-vous, enfin, nous parler du mouvement dans le bon sens, c'est-à-dire vers Paris ?

M. Robert Ophèle. – Il n'existe pas de réglementation internationale sur les assurances ou les marchés financiers, mais il y a un consensus sur le système bancaire ou la manière de traiter les chambres de compensation. Pour l'heure, il n'y a pas de nouvelle vague de réglementations en vue.

M. Richard Yung. – Pas de Bâle 4...

M. Robert Ophèle. – Les discussions sur les assurances ne vont rien produire à moyen terme et, sur les marchés, il n'y a rien dans les tuyaux. L'espace européen existe donc, et a une grande autonomie, même dans son système bancaire, comme le montre par exemple le forfait PME.

Il y a des chambres de compensation dans l'Union européenne : Eurex en Allemagne, Clearnet en France... En tout, nous en avons une dizaine. Certains produits sont davantage traités à Londres que sur le continent, et certains ne sont traités que là. C'est le cas, notamment, des swaps de taux d'intérêt : SwapClear a une position dominante sur ce marché, renforcée par sa capacité à travailler en plusieurs devises, mais Eurex développe une offre concurrente. Même en euros, les banques européennes ne représentent que le quart du trafic. Mais les swaps de taux d'intérêt sont essentiels à la stabilité de la zone euro. Déléguer leur contrôle et leur *recovery* hors de la zone euro pose donc un problème de souveraineté, que le projet EMIR 2.2 vise à obvier. Il s'agit, en particulier, de réfléchir aux obligations à imposer aux chambres de compensation situées dans un pays tiers. La réponse passera certainement par une catégorisation des chambres par types et, si l'on décide qu'une chambre ne peut pas être localisée en dehors du territoire de l'Union européenne, par un retrait de son équivalence pour cette

activité. Ce sera de toute façon un processus long et lourd, si l'on ne veut pas qu'il porte préjudice aux Européens. Ce ne sont pas des institutions que l'on peut déplacer du jour au lendemain : il faut un cadre maîtrisé, des règles du jeu, des délais précis et des contrôles. À cet égard, l'effet de falaise d'un Brexit sans accord créerait un vrai problème.

M. Jean Bizet, président. – Quel est le point de vue de la FBF ?

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – Aurons-nous un Bâle 3 ou un Bâle 4 ? Il y a toujours une petite controverse entre les autorités et les banques. En tout cas, l'agenda de stabilité financière mis en place par les instances internationales après la crise a été, selon ces mêmes autorités, largement rempli, si l'on excepte quelques raffinements encore en discussion au comité de Bâle. L'accord de Bâle est, comme aurait dit le Pangloss de Voltaire, le meilleur accord possible entre représentants de différentes juridictions. Son impact sur les banques européennes est lourd. Il faut à présent se tourner vers l'avenir, et j'espère que les pouvoirs publics nous y aideront. En particulier, la transposition de cet accord dans l'Union européenne doit tenir compte des spécificités du système bancaire européen. Vous savez que le financement, chez nous, repose à 75 % sur le crédit bancaire et à 25 % sur les marchés. C'est la proportion inverse aux États-Unis. Il faudra donc veiller au financement des PME. L'Europe a su déjà traiter cette question, avec le facteur de réfaction.

Il serait bon aussi de relancer le projet d'union des marchés de capitaux, qui est le pendant de l'union bancaire. C'était le grand projet du commissaire britannique M. Hill, et ce fut donc la première victime du Brexit. Il est nécessaire en effet que le marché prenne le relais du crédit bancaire, même si je suis ici pour vous assurer que celui-ci ne va pas faiblir. Ce sera un véritable défi que de relancer ce projet sans l'expertise et le savoir-faire des Britanniques. Il est essentiel de le relever, car la pression réglementaire sur les bilans bancaires se fait déjà sentir. Sans doute, du reste, le marché continental des capitaux présentera-t-il des caractéristiques moins anglo-saxonnes, avec une attention plus forte à la finance verte, à la protection des clients – ce sera un marché européen, et nous sommes prêts à revenir en discuter avec vous.

M. Arnaud de Bresson. – La construction d'un marché européen des capitaux est la priorité. Comme nous l'avions dit, la place de Paris dispose d'atouts majeurs – présence des clients, des talents et des infrastructures de place – auxquels s'ajoute un écosystème favorable, notamment grâce aux réformes de M. Macron. Les annonces de relocalisation nous placent en tête de peloton : 4 500 à 5 000 emplois directs, c'est-à-dire déjà la moitié de l'objectif de 10 000 que nous avons fixé, qu'il faut doubler si l'on compte les emplois indirects induits.

M. Jean Bizet, président. – Merci.

Mardi 23 octobre 2018

3. Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des comptes publics

M. Jean Bizet, président. – Merci de nous rejoindre pour évoquer les conséquences du Brexit, avec cette situation paradoxale : pour la première fois en quarante ans, nous sommes confrontés à une opération s'apparentant à un suicide collectif, selon les termes de Michel Barnier. Comment faire diverger le Royaume-Uni de l'Union européenne des 27, avec le moins de dégâts possibles ? Nous devons faire face à la forte incertitude qui pèse sur l'issue des négociations avec le Royaume-Uni. Nous devons donc nous préparer à toutes les hypothèses, y compris celle de l'absence d'un accord sur les modalités de retrait.

Comment analysez-vous ce scénario, vos services sont-ils prêts à rétablir des droits de douane ? Quels contrôles devront être mis en place et selon quelles modalités ? Qu'en est-il du coût et des ressources humaines qui devront être mobilisées ?

Nous nous inquiétons de la fluidité des échanges et de l'attractivité des ports français par rapport à leurs voisins néerlandais et belges. Vous avez devant vous de nombreux élus de la façade atlantique. Cet été, la Commission européenne a émis une proposition qui est une véritable provocation, en imaginant que le mécanisme d'interconnexion en Europe ne concernerait pas, dans un premier temps, les ports français, occultant l'impact du Brexit sur nos ports. Enfin, comment votre administration accompagne-t-elle les entreprises, qui semblent seules en France alors que les administrations belges et néerlandaises soutiennent les leurs ? Ce n'est peut-être qu'un ressenti.

M. Ladislav Poniowski, rapporteur. – Je centrerai mon propos sur trois points. Quels effectifs seront mobilisés ? Votre tâche n'est pas facile, et vous avez annoncé le recrutement de 700 douaniers, dont une quarantaine prévus dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2019. Le tunnel voit passer 1,1 million de camions, les ports français 3,2 millions. Selon les entreprises que nous avons consultées, cela ne suffira pas à éviter des bouchons monstrueux. Pouvez-vous augmenter le nombre de douaniers ? En cas d'accord, vous aurez deux à trois ans pour les préparer, mais en cas d'échec, à peine six mois ! Combien de douaniers ont déjà été recrutés, combien ont été formés ?

Nous sommes très inquiets pour les infrastructures. Vous avez devant vous des représentants des ports de Roscoff, Cherbourg, Caen-Ouistreham, Dieppe, Calais, et du tunnel sous la Manche qui n'ont pas les infrastructures suffisantes pour des postes douaniers et sanitaires, contrairement à Dunkerque, Le Havre, Saint-Malo et Brest – et encore.

Quel en sera le coût ? Comment les financerez-vous en trois ans, et comment ferez-vous en six mois ?

Xavier Bertrand, votre président de région, craint à raison une concurrence déloyale des ports d'Europe du Nord comme Anvers et Rotterdam, au détriment de nos ports. Avez-vous, avec vos homologues de ces pays, établi des règles du jeu, pour éviter la « triche » ? Une des plus grandes entreprises pharmaceutiques européennes, AstraZeneca, a déjà investi à Anvers dans des entrepôts. Une partie de ses médicaments ne passera donc plus par deux de nos ports.

M. Jean Bizet, président. – Les représentants de Cherbourg, Calais, Le Havre, Roscoff sont en face de vous...

Mme Fabienne Keller. – ... et de Strasbourg, connecté aux ports néerlandais...

M. Jean Bizet, président. – Qui paiera ? Les Anglais, au travers de l'accord du Touquet, nous ont déjà habitués à une certaine posture...

M. Gérald Darmanin, ministre de l'Action et des comptes publics. – Il me semblait que vous étiez d'abord des élus de la Nation, à moins que je n'aie pas bien compris la Constitution de la V^e République...

Les enjeux du Brexit concernent tous les ministères, et notamment le ministère de l'Intérieur, l'Agriculture, le mien pour les douanes.

Le sujet des ressources humaines, quoiqu'essentiel, a une importance relative tant que nous ne connaissons pas le lien juridique qui nous liera avec nos amis britanniques. La commande du Premier ministre est claire : nous devons faire comme si l'accord ne devait pas être trouvé, ainsi nous risquons seulement une bonne nouvelle ! En cas de Brexit « dur », nous n'aurons aucun lien juridique avec le Royaume-Uni. L'administration française est capable, à horizon 2020-2021, de gérer ces 4 millions de flux de camions dans les ports et par le tunnel.

L'interrogation principale concerne la période de transition, du 29 mars 2019 au Brexit effectif, durant laquelle nous devons former le personnel et aménager des infrastructures. Or nous n'avons pas le droit de négocier avec le Royaume-Uni, c'est réservé à l'Union européenne, au travers de M. Barnier.

Pour les douanes, le Royaume-Uni a déjà demandé un accord sur le transit. La réponse sera donnée en décembre. Cet accord permettra d'améliorer largement le flux des marchandises. En cas d'accord, la fin de la période de transition sera repoussée à fin 2020. Mais nous nous préparons à la commande du Premier ministre – un Brexit dur, sans transition.

Nous recrutons 700 douaniers, pour faire simple, la moitié dans les services commerciaux, qui font le dédouanement et accompagnent les entreprises, l'autre moitié, en uniforme, pour la surveillance. Je ne peux vous donner leur répartition géographique, cela dépend du lien juridique avec le

Royaume-Uni. Sans accord de transit, davantage auraient été en poste dans les Hauts-de-France, ainsi que dans les aéroports régionaux de La Rochelle et de Bretagne, où ce sont les douanes qui procèdent aux contrôles de personnes – et non la police aux frontières.

Je m'inscris en faux avec le rapporteur : nous avons déjà formé, dans les excellentes écoles de La Rochelle et de Tourcoing, 350 douaniers supplémentaires, qui seront affectés début février, pour répondre aux enjeux du tunnel ou des ports. Près de 250 douaniers supplémentaires sont prévus dans le PLF 2019, 100 en 2020 ; la moitié des recrutements sont faits et le personnel formé.

Depuis la création des douanes, les douaniers ne contrôlent pas toutes les marchandises, sinon il faudrait dix fois l'Armée du salut par passage frontière ! Dans ma commune, il y a 17 points de frontière avec la Belgique. Les technologies permettront d'enregistrer les flux, et un douanier peut faire son travail depuis Grenoble pour une marchandise qui part de cet endroit, au lieu que cela se fasse à la frontière. Des vérifications administratives peuvent être faites en amont, et l'arrêt du camion demandé ensuite.

Le principal problème concerne les marchandises qui entrent sur le sol français et européen et non celles qui sortent. Nous avons trois objectifs : protéger le marché unique, car le Royaume-Uni ne peut pas avoir les avantages sans les inconvénients ; lutter contre les marchandises illicites, que ce soient les contrefaçons ou la contrebande de tabac, d'alcool ou de drogue ; et la sécurité du tunnel et des ports contre un éventuel attentat. Le deuxième concerne plus particulièrement les douanes, tandis que le troisième est partagé avec les services de police et de gendarmerie.

Où se trouvera la frontière pour les marchandises, en France, au Royaume-Uni ou entre les deux ? Cela dépendra de l'accord international. Pour les relations entre les personnes, la frontière est en France. Les Britanniques pourraient décider de bloquer l'entrée en Europe des marchandises pour des raisons diplomatiques, pratiques ou économiques. L'idéal est d'avoir des bureaux partagés – comme à Andorre ou en Suisse – de chaque côté de la frontière, à Calais et à Douvres. Les douaniers ne contrôlent pas la totalité des flux, mais ciblent les contrôles, en fonction des renseignements dont ils disposent.

Les nouvelles technologies sont une aide précieuse ; la dématérialisation est complète à Roissy, il en sera bientôt de même pour les camions. Nous devons réimaginer une frontière et faire l'essentiel des procédures avant, pour arrêter très peu de camions à proximité des ports et du tunnel.

Les ETP, les nouvelles technologies et les investissements dans les infrastructures sont donc suffisants pour faire face au Brexit, d'autant plus avec la proposition britannique d'accord de transit.

Les infrastructures sont une question importante pour Calais – tandis que Le Havre et Dunkerque ont des surfaces suffisantes. Le problème réside davantage dans la concurrence entre le tunnel et le port de Calais qu’entre Calais avec Rotterdam et Anvers, car la logistique est différente selon les lieux : le chauffeur reste dans le camion qui passe par le tunnel ou le ferry à Calais, tandis qu’un nouveau chauffeur conduit le camion sur le sol britannique lorsque celui-ci embarque à Anvers ou Rotterdam. À cela s’ajoute que les normes flamandes de sécurité ou environnementales sont moindres : à Anvers, un complexe pétrochimique se trouve à deux pas du port, sans frontière, et le canal Albert ouvre sur un large *hinterland*, à la différence des ports français. Durant la période de transition, la comparaison n’est donc pas totalement pertinente, le risque de report est moindre – même s’il existe à long terme...

À Calais se pose la question des migrants, car seulement 50 % des camions sont équipés pour éviter des intrusions. Il faut pouvoir, en amont et à équidistance du tunnel et du port, contrôler les camions sans bloquer les axes routiers. Des centaines de millions d’euros ont été investis par la région dans le port de Calais avant le Brexit. Il faut à présent réaliser de nouveaux aménagements, que ce soit avec le soutien de la région à Calais et à Boulogne, dans les ports d’État de Dunkerque et du Havre, et dans le tunnel sous la Manche, détenu par une société privée.

Lors d’une réunion présidée par le préfet et le directeur général des douanes, nous avons émis le souhait d’acquérir un terrain à Calais. Mais aucun n’est disponible à équidistance du port et du tunnel. Près du tunnel se trouve un terrain appartenant à la société Eurotunnel, qui est prête à nous le céder gratuitement. Un autre, sur la zone de la Turquerie, sur lequel l’agglomération de Calais a des intérêts, appartient à Territoires Soixante-Deux et coûterait 20 millions d’euros. Il se situe à deux sorties d’autoroute du port, soit à 9 kilomètres du port, et à quatre sorties du tunnel. Un code-barres permettrait d’anticiper l’arrivée d’un camion de Douvres, de géolocaliser le camion et de vérifier les marchandises en cas de doute. Les douanes pourront réaliser jusqu’à quatre démarches douanières, y compris vider le camion, alors qu’elles n’en font aucune aujourd’hui. Elles seront menées avec le ministère de l’Agriculture, pour les contrôles sanitaires. Nous serions dégagés du fameux délai contraint de trois minutes par camion juste à l’arrivée à Calais. Je déciderai quel terrain aménager dans les prochains jours, afin que nous soyons prêts pour le 29 mars.

Les services des douanes sont aussi aidés de chiens – pour la détection d’explosifs et de stupéfiants – et de scanners. En lien avec Eurotunnel est prévu le déploiement d’une technologie étonnante, pour contrôler les marchandises d’un train roulant à 30 kilomètres par heure. Nous attendons le feu vert de l’Autorité de sûreté nucléaire pour vérifier que cette prouesse technologique ne provoque aucun risque sanitaire.

Par ailleurs, le ministère de l'Agriculture doit préciser le nombre de postes supplémentaires prévus pour le contrôle sanitaire.

Quant au risque de concurrence déloyale, nos voisins flamands sont plus pragmatiques et leurs ports connaissent des flux plus réguliers. Les ports ne se ressemblent pas et sont souvent spécialisés : Dunkerque dans les fruits et légumes, Bruges pour l'automobile... On ne change pas si facilement une spécialisation ! Nous pourrions construire le canal Seine-Nord, améliorer notre *hinterland* et nos liens ferroviaires, cela ne dépend pas du Brexit.

Certes, les douanes sont plus ou moins tatillonnes ; j'ai alerté Michel Barnier il y a un an, et me rendrai fin novembre avec la ministre des Transports en Belgique et aux Pays-Bas pour exercer une amicale pression sur nos voisins flamands... Cet été, il apparaissait que le port d'attache vers l'Irlande se situerait en Belgique ou aux Pays-Bas. Pourquoi pas dans les Hauts-de-France, par exemple au Havre ? La Commission européenne y est désormais plus attentive. En cas d'absence d'accord avec le Royaume-Uni, les négociations seront dures. Le Gouvernement français ne négocie pas directement avec le Royaume-Uni, mais nous avons des contacts avec l'administration britannique et l'ambassadeur pour préparer l'éventualité d'un Brexit « dur ». Nous nous réunirons avec le ministre des douanes britanniques pour éviter une concurrence douanière malsaine.

M. Jean-François Rapin. – Vous avez évoqué les flux entrants, mais qu'en est-il des flux sortants ? Est-ce le problème des Britanniques ? Qu'en sera-t-il pour la sécurité sanitaire des aliments et vétérinaire ? Ce sera comme pour les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (Cross), ils vont considérer que les infrastructures françaises sont acceptables et qu'elles assurent le contrôle à leur place. Actuellement, de moins en moins de navires britanniques assurent le secours maritime, y compris dans leurs eaux territoriales...

Mme Fabienne Keller. – Ce n'est pas normal !

M. Jean-François Rapin. – De nombreux camions arrivent de toute l'Europe. Si les Britanniques veulent faire preuve de mauvaise volonté, ils peuvent ralentir les flux.

J'ai alerté le cabinet de Mme Loiseau sur le partage équitable des frais entre les États membres, puisque la France, très engagée, va devoir construire des infrastructures coûteuses au bénéfice de l'ensemble de l'Union européenne. Et je doute de l'orientation pro-européenne des Belges, qui ont choisi le F-35 plutôt que l'avion européen...

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Douvres est coincé entre une falaise et la mer, c'est pourquoi les Britanniques ont choisi un terrain à 50 kilomètres du port pour contrôler les camions. Est-ce un problème ?

M. Laurent Duplomb. – Rapporteur du budget agricole pour le projet de loi de finances, j'ai vu que le ministère de l'Agriculture ne prévoit

que 40 ETP supplémentaires et 2 millions d'euros pour contrôler les denrées venant du Royaume-Uni. Les Britanniques nous ont déjà prouvé leur capacité à faire entrer dans l'Union des produits - notamment des ovins - issus de leur ancien Commonwealth. Pour contrer la fin de la Politique agricole commune, ils seront tentés d'augmenter leurs exportations de produits agricoles en Europe ; 40 ETP, c'est peu pour la sécurité sanitaire des aliments et éviter la transmission de maladies dans les élevages. Depuis les années Thatcher, le Royaume-Uni est dépourvu de tout service vétérinaire digne de ce nom. Nous risquons un problème sanitaire dans les élevages européens. Le budget agricole a diminué de 571 millions d'euros entre 2017 et 2018. Avons-nous réellement évalué le nombre de personnes nécessaires ?

M. Jean-Michel Houllégatte. - Cherbourg est un port ultra sécurisé, je ne suis pas inquiet, d'autant que des terrains et bâtiments disponibles ont déjà été identifiés. Ce n'est pas le cas à Ouistreham, site plus contraint. Est-il nécessaire de renégocier l'accord du Touquet et de relocaliser la frontière immatérielle ? Selon les logisticiens, la réglementation européenne ne permet pas de déporter les contrôles portuaires ; le confirmez-vous ? Que représentera le recouvrement des droits de douane pour les flux financiers ?

Mme Fabienne Keller. - Vous avez évoqué une concurrence malsaine entre les ports, que les transporteurs ont également dénoncée, car les ports belges seraient moins stricts dans leurs contrôles - ils ont même mentionné un audit de la Commission européenne, qui serait en cours. Si on appliquait l'accord de *Chequers* pour les marchandises, n'aurions-nous pas besoin de mettre en place les mêmes contrôles ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. - Le Brexit comporte aussi des enjeux fiscaux, notamment pour le remboursement de la TVA. Imposeront-ils des modifications législatives ?

M. Gérard Darmanin, ministre. - Je suis bien conscient des enjeux pour les entreprises qui exportent au Royaume-Uni ou en importent des produits - comme, par exemple, Pernod Ricard, dont j'ai rencontré récemment le dirigeant. Nous leur fournissons un maximum d'informations et, s'il y a bien une administration *pro-business*, c'est celle des douanes. Encore faut-il que ces entreprises se mobilisent ! La semaine dernière, nous avons convié toutes celles qui dans les Hauts-de-France sont concernées par le Brexit à une réunion d'information à Lille. Sur 550 PME, 40 personnes sont venues... Mon impression, à vrai dire, est qu'il y a peu de gens qui croient au Brexit ; l'administration française, en tous cas, y croit plus que ses interlocuteurs. L'enjeu est donc celui d'une prise de conscience, d'autant qu'il y a de vrais risques que le Brexit soit très dur.

M. Jean Bizet, président. - Il y a beaucoup d'incrédulité, en effet...

M. Gérard Darmanin, ministre. - Et les Anglais ne sont pas si raisonnables que le disent ceux qui n'y croient pas. En tous cas, même les

opposants au Brexit considèrent que, puisque le peuple s'est exprimé, il y a une vraie exigence démocratique à aboutir. Je suppose que la prise de conscience viendra à mesure qu'on s'approchera de la falaise...

Les flux sortants sont le problème des Britanniques, qui seront pragmatiques car l'Angleterre ne peut pas se permettre de jouer à l'île autosuffisante. Si nous considérons que la frontière est uniquement en France, nous aurons les mêmes problèmes qu'avec les accords du Touquet. Les contrôles que nous exerçons sur les flux sortants n'ont pour but que d'éviter les trafics illicites. Nous nous occupons des flux entrants, car nous protégeons le marché commun. À cet égard, nous devons négocier l'installation de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ), comme nous l'avons fait avec d'autres pays.

Il y a un vrai sujet aux Antilles, où nos relations maritimes avec les Anglais sont cruciales dans la lutte contre le trafic de drogue. Vous savez que la zone des îles européennes est une plaque tournante, où la drogue d'Amérique du Sud, dont le prix ne cesse de baisser, s'échange quasiment contre des quantités égales de haschich ou de cannabis maghrébins. La douane française, qui est l'une des mieux équipées au monde, intervient sur terre, sur mer et par hélicoptère contre d'impressionnants *go-fast* nautiques, mais elle utilise beaucoup les renseignements fournis par les Anglais. Ce flux d'informations perdurera-t-il si nous n'avons plus de liens juridiques ? Je me suis rendu récemment en Guadeloupe et en Martinique pour étudier la question.

L'agriculture est un sujet dont je ne suis pas spécialiste. Certains ports sont spécialisés dans la production agricole ou la pêche : Calais ou Dunkerque n'ont pas les mêmes problématiques que Boulogne-sur-Mer ou Dieppe, où j'ai prévu de me rendre prochainement avec le ministre de l'Agriculture. Je crois que 90 % des produits de la mer traités à Boulogne-sur-Mer viennent de Calais, et les douaniers n'ont que peu d'interventions à faire. En tous cas, le ministre de l'Agriculture a participé à toutes les réunions sur le Brexit, et mon ministère lui a accordé tous les postes qu'il a demandés dans le budget pour 2019.

M. Jean Bizet, président. – Pour avoir rédigé un rapport sur la crise de la vache folle il y a quelques années, je sais que, depuis des décennies, il n'existe plus aucun réseau d'épidémiosurveillance au Royaume-Uni. C'est inquiétant, car toute nouvelle maladie peut se propager très rapidement depuis l'un de nos ports. Et cette incurie britannique nous avait coûté très cher.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Un tiers de mes déplacements sont consacrés au Brexit, et je réunis mes services tous les quinze jours sur le sujet. J'imagine que mon collègue ministre de l'Agriculture fait de même. Je me rendrai également à Ouistreham et à Roscoff – et peut-être à Saint-Malo. Et nous mettrons des terrains à la disposition du ministre de l'Agriculture.

À Calais, nous créerons une brigade des douanes, et nos services devront travailler vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Le directeur général des douanes a déjà fait le travail syndical et social en ce sens.

Nous ignorons encore quel sera le coût global. En tous cas, entre 2020 et 2027, il y a un pot commun, et comme le Président de la République a annoncé une hausse de la contribution française au budget de l'Union européenne, nous sommes fondés à veiller au partage des frais. Déjà, 90 % du coût des vedettes des douanes sont financés par des fonds européens. Il n'y a pas de modification législative à prévoir sur la perception de la TVA. Avec les droits de douane, nous prévoyons une recette brute complémentaire d'environ 220 millions d'euros.

Certes, il y a une concurrence défavorable aux ports français, essentiellement parce que ce qui fait un port, c'est avant tout son *hinterland*. Pour le Havre, l'*hinterland* devrait être Paris, d'où l'idée de l'axe Seine. Pour Dunkerque, il y a le canal Seine-Nord, et des lignes ferroviaires conduiront jusqu'à Dijon et Lille. Mais Anvers, lui, bénéficie du canal Albert, construit il y a un siècle. Ainsi, Nike fait livrer toutes ses chaussures à Anvers, avant de les expédier partout en Europe. Outre l'*hinterland*, il y a la question de la fiscalité : la France fiscalise ses ports – comme tout le reste – plus que les autres. Le Premier ministre a commandé un rapport sur le sujet, qui sera rendu dans quelques semaines. Enfin, il faut être capable de clarifier la gestion entre port nationaux et ports décentralisés. Le président de la région Hauts-de-France réclame, par exemple, la gestion du port de Dunkerque, qui n'a sans doute pas la même envergure que celui du Havre ou celui de Marseille. L'histoire de nos voisins flamands a favorisé une gestion par région et par écosystème.

Ajoutons encore la question des normes écologiques et de sécurité. À Anvers, il n'y a aucune barrière, aucune surveillance et les entrepôts de la pétrochimie sont situés juste à côté des containers... Jamais nous ne ferions cela. Que voulons-nous ? De la sécurité, de l'efficacité économique ?

M. Laurent Duplomb. – C'est à nous-mêmes qu'il faut poser la question !

M. Gérald Darmanin, ministre. – Jusqu'au jour où il y a un problème... Et il y a aussi une concurrence douanière. Les Belges ont beaucoup de douaniers, mais ne font pas toujours les mêmes contrôles que nous. Or, la protection du marché commun requiert une unification des vérifications. Sinon, la concurrence est faussée, sans parler des risques de sécurité. Sur l'Irlande et les accords de *Chequers*, je vais donner la parole au directeur général des douanes.

M. Rodophe Gintz, directeur général des douanes et des droits indirects. – Pour faire simple, l'Irlande est une île partagée entre deux pays, entre lesquels tous souhaitent éviter de rétablir une frontière physique. Or les douanes françaises ne peuvent contrôler spécifiquement les marchandises

provenant d'Irlande, car ce serait discriminatoire. Les Britanniques ont le choix entre le rétablissement de formalités au sein de l'Irlande ou l'acceptation du fait qu'une partie du territoire britannique continuera d'appliquer les règles communes – ce qui est la solution à la fois la plus naturelle et la plus difficile à admettre sur le plan politique. Pour l'heure, ils n'ont pas trouvé de solution – et, comme l'a dit M. Barnier, c'est à eux d'en proposer une.

M. Ladislav Poniatoŭski, rapporteur. – Mme May n'a de majorité pour aucun des trois scénarios...

M. Olivier Henno. – Je partage votre sentiment qu'il existe une incrédulité généralisée des entreprises face au Brexit. Or les entreprises devront s'adapter, non seulement à l'impact du Brexit sur les volumes, mais aussi aux transformations qu'il pourra occasionner dans leur structure : nous ne sommes pas à l'abri d'un refroidissement du commerce entre la France et la Grande-Bretagne. Avez-vous, de votre côté, envisagé ses conséquences en matière fiscale ? Verrons-nous se rétablir des zones de *duty free* ?

M. Gérald Darmanin, ministre. – Il est difficile de prévoir le comportement des consommateurs et des entreprises. Le *duty free* montre que le malheur des uns fait parfois le bonheur des autres. Comme les Anglais pourront détaxer leurs achats, ils consommeront sans doute davantage en France. De même, les Français bénéficieront du taux de change favorable en Grande-Bretagne. En fait, je ne crois pas en un ralentissement des échanges : depuis les années 1990, le nombre de containers sur les mers a crû de 900 %... Pour la première fois, alors que depuis des années les pays convergent vers des normes communes, un pays divergera vers d'autres normes. Et, alors qu'on imaginait la fin des frontières, nous en rétablissons ! Il est vrai que les frontières les plus importantes sont désormais numériques : on fait plus facilement passer des marchandises illicites par colis qu'en traversant la frontière avec. Mais les flux de marchandises sont en croissance constante. Et je ne vois pas la Grande-Bretagne différer sur ce point de l'Asie ou de l'Afrique, avec lesquelles nos relations sont aussi très contraintes sur le plan juridique. D'ailleurs, un grand nombre d'Anglais possèdent des maisons en France. Et je ne parle pas des mariages, ni des fonctionnaires, notamment à la Commission européenne...

M. Ladislav Poniatoŭski, rapporteur. – Au nombre de 1 715 !

M. Éric Bocquet. – Pour illustrer la détermination et le pragmatisme du Royaume-Uni, je vais vous lire un extrait d'un article intitulé *Petit avant-goût des négociations sur le Brexit* et publié en avril 2017. On y rappelait que M. Davis avait déclaré que « le Royaume-Uni aborde ces négociations en position de force » et que « aucun accord vaut mieux qu'un mauvais accord pour le Royaume-Uni ». Puis, le journaliste écrivait : « De façon plus crédible, [les autorités] rappellent à l'attention de ceux de ses « partenaires » qui l'auraient oublié que « le secteur des services financiers du Royaume-Uni est une plaque tournante pour l'argent, le commerce et les investissements du monde entier », que « plus de

75% des activités du marché des capitaux de l'Union européenne à 27 sont réalisés au Royaume-Uni ». Et elles les préviennent aimablement qu'en matière de business, les compromis ne seront pas faciles à négocier : « quittant l'UE, le gouvernement s'est engagé à faire du Royaume-Uni le meilleur endroit au monde pour faire des affaires » ». À bon entendeur...

M. Gérard Darmanin, ministre. – Pour autant, on constate que le secteur où les Anglais perdent le plus, c'est la finance... La plupart de ceux de mes camarades qui y travaillaient sont partis. La France ne les récupère pas tous, certes. Et l'Angleterre peut réagir par une politique fiscale différente. Mais, pour l'heure, le secteur souffre. D'ailleurs, Londres a largement voté contre le Brexit.

M. Jean Bizet, président. – Merci, monsieur le ministre. Dernière question, très locale : *quid* des relations avec Jersey ? Les flux avec la base de Granville ont été multipliés par six et atteignent désormais les 3 500 tonnes.

M. Gérard Darmanin, ministre. – Je me rendrai prochainement à Granville.

M. Jean Bizet, président. – Merci.

4. Audition de Mme Nathalie Loiseau, Ministre déléguée aux affaires européennes

M. Jean Bizet, président. – Madame la ministre, nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Avec le Brexit, nous sommes confrontés à une situation paradoxale : après plus de quarante ans d'imbrications et de convergence, il nous faut travailler à la « désimbrication » et apprendre à gérer la divergence avec le moins de dégâts possible.

Nous devons par ailleurs faire face à la forte incertitude qui pèse sur l'issue des négociations avec le Royaume-Uni. Nous devons donc nous préparer à toutes les hypothèses, y compris celle de l'absence d'un accord sur les modalités de retrait. C'est ce qu'entend faire le Gouvernement à travers le projet de loi d'habilitation qu'il a soumis au Sénat.

Nous souhaitons d'abord recueillir vos analyses sur l'état des négociations. Le dernier Conseil européen ne conduit pas à l'optimisme. Peut-on néanmoins espérer un déblocage en vue de la conclusion d'un accord de retrait ?

À quelques mois du retrait britannique, il paraît effectivement indispensable de s'y préparer, qu'il y ait accord de retrait ou non. Les Vingt-Sept ont donné un peu plus de temps à Theresa May. On peut même imaginer qu'elle puisse reformater sa coalition.

On sait que les mesures à prendre ne sont pas seulement d'ordre législatif ; beaucoup d'entre elles relèveront de l'Union européenne ou seront d'ordre réglementaire.

Pour ce qui est du volet législatif, l'habilitation que le Gouvernement sollicite du Parlement doit être précise. C'est une exigence constitutionnelle. Or l'incertitude même qui plane sur l'issue des discussions avec le Royaume-Uni justifie un besoin de flexibilité. Le contenu des ordonnances sera par ailleurs subordonné à la réciprocité des mesures prises par le Royaume-Uni. Il sera aussi conditionné par les mesures prises dans le même sens par les autres États membres ; la France devra, en effet, rechercher une harmonisation avec les grands États membres, en particulier l'Allemagne.

Votre audition est donc l'occasion d'exposer à notre commission spéciale comment le projet de loi d'habilitation parvient à un équilibre entre l'exigence de précision de l'habilitation et ce besoin de flexibilité.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Madame la ministre, j'ai une question préalable : le Gouvernement n'a pas souhaité rendre public l'avis du Conseil d'État, que le président et moi-même avons pu consulter. Le Conseil d'État considère le recours aux ordonnances comme « justifié à la fois par l'urgence qui s'attache à la préparation de ces mesures, mais aussi par le caractère conditionnel de la plupart d'entre elles ». Il estime en outre que le projet de loi d'habilitation « ne détaille pas suffisamment au Parlement la finalité des mesures envisagées, dont la compatibilité avec le droit de l'Union européenne devra par ailleurs être précisée au stade des ordonnances ». Cet avis n'a rien d'explosif. En ne lui donnant aucune publicité, vous créez un mystère là où il n'y en a pas. Pourquoi ne pas nous permettre de le porter à la connaissance des membres de cette commission spéciale ?

Je vous ai fait parvenir un questionnaire de 21 questions, qui appellent des réponses écrites. J'insisterai sur cinq points.

Si la loi est publiée fin novembre, le Gouvernement aurait jusqu'à novembre 2019 pour publier les ordonnances de l'article 1^{er} – situation des Britanniques en France – et de l'article 2 – situation des Français installés au Royaume-Uni. C'est beaucoup trop, s'agissant des mesures les plus urgentes. Inversement, vous vous donnez jusqu'à avril 2019 pour publier les ordonnances de l'article 3, qui concernent les travaux d'aménagement portuaires notamment. Pourquoi ces délais ?

Concernant l'entrée et le séjour, en l'absence d'accord sur le Brexit, quelles mesures seraient mises en œuvre pour les Britanniques qui habitent déjà en France ? De combien de temps disposeront-ils pour régulariser leur situation ? Bénéficieront-ils d'une procédure accélérée pour la délivrance d'un titre de séjour ? Quel sera le sort de ceux qui disposent d'un droit au séjour permanent ?

Concernant l'emploi, peut-on envisager, pour les ressortissants britanniques installés sur le territoire français, un accès simplifié et rapide aux autorisations de travail délivrées aux ressortissants des États tiers, comme pour la Suisse, par exemple ?

Quel délai est-il envisagé pour la modification du statut des succursales de droit britannique ?

Enfin, le projet de loi prévoit la prise en compte pour les ressortissants français des diplômes et des qualifications professionnelles acquises : prévoyez-vous une date limite et comment la validation se fera-t-elle ?

Concernant la fonction publique, en l'absence d'accord sur le Brexit, 1 715 ressortissants britanniques vont perdre leur qualité de fonctionnaire. Qu'est-il prévu pour ces personnes ? Des indemnités financières ? Vont-ils conserver leur ancienneté ?

Enfin, nous avons besoin de précisions sur la couverture sociale, les pensions – des Britanniques résidant en France et des Français résidant au Royaume-Uni – et le régime des assurances. Les gens que nous rencontrons sont inquiets.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. – Michel Barnier le rappelle régulièrement : de nombreux progrès ont été accomplis depuis le début des négociations avec le Royaume-Uni sur les modalités de son retrait de l'Union européenne, qui doit intervenir le 30 mars 2019. Il estime que les négociateurs sont parvenus à se mettre d'accord sur 90 % du projet d'accord de retrait, sur des chapitres essentiels de la négociation. Cela concerne en particulier les droits des citoyens européens au Royaume-Uni, qui devraient pouvoir continuer de résider, de travailler et d'étudier au Royaume-Uni dans les mêmes conditions que celles prévues par le droit européen actuellement ; le règlement financier, puisque le Royaume-Uni a finalement accepté de s'acquitter de ses obligations ; la mise en place d'une période de transition, qui s'ouvrirait le 30 mars 2019 et se finirait le 31 décembre 2020, pendant laquelle le Royaume-Uni devrait continuer à appliquer l'intégralité de l'acquis, sans participer au processus décisionnel.

Pour autant, rien n'est agréé tant que tout n'est pas agréé. C'est un principe que nous avons fixé dès le début des discussions. Les négociations achoppent toujours sur la question de la frontière irlandaise. Nous attendons désormais que le Royaume-Uni clarifie rapidement sa position sur le protocole irlandais de l'accord de retrait et s'engage véritablement dans la recherche d'une solution s'il souhaite éviter un retrait sans accord.

La position de l'Union européenne est inchangée : à défaut d'une meilleure option, nous devons avoir un filet de sécurité, le *backstop*, qui permettrait de maintenir pour l'essentiel l'Irlande du Nord dans le marché

unique et d'éviter le retour d'une frontière physique sur l'île d'Irlande, qui menacerait la mise en œuvre des accords du Vendredi saint.

Cette position de principe avait fait l'objet d'un accord avec le Royaume-Uni en décembre 2017, qui détaillait très précisément qu'à défaut d'une meilleure solution, nous nous mettrions d'accord sur ce filet de sécurité avec un alignement réglementaire et une participation de l'Irlande du Nord, pour ce qui est de la mise en œuvre de l'accord du Vendredi saint, au marché unique et à l'union douanière.

En outre, nous devons encore trouver un accord sur une déclaration politique relative au cadre de nos relations futures, qui sera jointe à l'accord de retrait. Sur ce point, les principes de négociation que nous avons agréés le 23 mars dernier à 27 demeurent notre guide, qu'il s'agisse de l'équilibre entre droits et obligations, ou de l'autonomie de décision de l'Union européenne. Le respect de ces principes permettra de préserver l'intégrité et la cohésion de l'Union à 27, tout en permettant le maintien d'une relation étroite avec le Royaume-Uni à l'avenir.

Les négociateurs pensaient avoir trouvé un accord technique permettant d'obtenir un *backstop* sur la frontière irlandaise dans l'accord de retrait, avec un ajustement réglementaire de l'Irlande du Nord sur l'Union, qui aurait vocation à ne pas s'appliquer puisque les deux parties travailleraient, à partir de la fin de la période de transition, au maintien pour une période donnée du Royaume-Uni dans l'union douanière. Cela supposerait des mesures d'accompagnement, d'une part, pour s'assurer d'une concurrence équitable de part et d'autre de la Manche, d'autre part, pour qu'en échange d'un accès au marché unique pour leurs produits de la mer, les Britanniques autorisent la pêche aux navires européens dans leurs eaux.

Mme May a écarté cette piste il y a dix jours. Elle a pu constater mercredi soir l'unité des membres du Conseil européen autour de nos lignes directrices et de notre négociateur, Michel Barnier. Nous souhaitons que la négociation reprenne, mais cela suppose que Londres fasse mouvement : les solutions techniques sont connues, ce qu'il faut, c'est de la volonté politique de leur part.

La conclusion d'un accord à même de permettre un retrait ordonné du Royaume-Uni de l'Union demeure l'objectif premier des Vingt-Sept et du Gouvernement. Nous sommes calmes et déterminés, mais nous ne pouvons néanmoins pas exclure l'hypothèse d'un échec des négociations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni du fait des lourdes incertitudes qui pèsent sur les enjeux critiques de la négociation ni l'hypothèse d'une absence de ratification par l'une des deux parties - je pense au Parlement britannique.

Quoi qu'il advienne, les États membres, les institutions de l'Union et l'ensemble des acteurs concernés doivent se préparer aux changements qui

résulteront du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, comme l'a souligné le Conseil européen dans ses conclusions du 29 juin dernier. En particulier, un retrait du Royaume-Uni sans accord nécessiterait l'adoption par l'Union et par les États membres de mesures de contingence dans les domaines qui relèvent de leurs compétences respectives.

Au niveau de l'Union, une équipe dédiée à ces travaux de préparation a été spécifiquement mise en place dans cette perspective au sein du Secrétariat général de la Commission. Elle identifie les mesures qui devraient être prises en cas de retrait sans accord dans les domaines qui relèvent de la compétence de l'Union.

Il nous faut nous aussi, sur le plan national, nous préparer à l'éventualité d'un retrait sans accord. À cette fin, le Premier ministre a demandé à l'ensemble des ministères d'identifier les conséquences d'une absence d'accord et les mesures à prendre, y compris dans le cas où nous aurions très peu de temps pour le faire avant le 30 mars 2019, par exemple en l'absence de ratification.

C'est l'objet du projet de loi qui est soumis à votre examen, présenté le 3 octobre dernier en Conseil des ministres. Il vise à donner au Gouvernement les moyens de se préparer à toutes les éventualités, y compris l'absence d'accord, en l'habilitant, le cas échéant, à adopter par ordonnance les mesures nécessaires.

Le Gouvernement a parfaitement conscience que le recours aux ordonnances est une pratique qui, de façon compréhensible, n'enthousiasme pas les parlementaires. Le choix de l'habilitation, qui permet une plus grande flexibilité, est ici indispensable. Il faut en effet tenir compte de la nécessité de pouvoir agir très vite en fonction de l'évolution des négociations, ce qui explique que la voie de la conclusion d'accords bilatéraux, trop lente, n'est à ce stade pas une option.

Il faudra aussi déterminer le contenu même des mesures en fonction de celles qui seront prises par le Royaume-Uni, mais aussi par les autres États membres, comme l'Allemagne, qui prépare six projets de loi, et par l'Union européenne elle-même. Celle-ci devra en effet agir dans son champ de compétence. Nous souhaitons commencer rapidement à comparer nos travaux de préparation respectifs de façon à nous assurer d'une compréhension partagée de la frontière entre droit national et droit européen, d'une part, et à veiller à ce que les différentes mesures nationales prises par les États membres soient bien coordonnées, d'autre part.

Le Gouvernement restera soucieux du respect de l'article 38 de la Constitution et conscient du nécessaire équilibre à tenir entre précisions des dispositions et nécessaire flexibilité.

Plus précisément, le projet de loi prévoit deux types de mesures : celles, les plus nombreuses, nécessaires en cas d'absence d'accord ; d'autres,

également nécessaires même en cas d'accord de retrait en raison des délais nécessaires.

Toutes ces mesures concernent trois grands blocs de domaines : la situation des ressortissants français et, de manière générale, les intérêts français ; la situation des Britanniques en France ; la circulation des personnes et des marchandises.

Concernant la situation des Français vivant au Royaume-Uni et qui reviendraient en France, ces mesures permettront, pour protéger leurs intérêts en cas de retrait sans accord, de prendre en compte certains bénéfices acquis par les ressortissants français durant une période effectuée au Royaume-Uni avant la date de son retrait de l'Union, par exemple pour pouvoir faire valoir une période d'activité outre-Manche dans le calcul de la retraite en France, ou pour pouvoir continuer à se prévaloir en France des diplômes obtenus au Royaume-Uni.

Cette catégorie de mesures vise à préserver, de manière large, les intérêts nationaux. C'est la raison pour laquelle le projet de loi contient également des mesures visant à permettre aux entreprises françaises la poursuite de transferts de produits et matériels de défense à destination du Royaume-Uni, ou encore à permettre aux entités françaises d'accéder aux systèmes de règlement interbancaire et de règlement livraison de pays tiers, ou de pouvoir continuer à utiliser des conventions-cadre en matière de services financiers et à sécuriser les contrats existants.

Ce sont des domaines techniques, mais j'y insiste : les entités britanniques n'auront plus accès au passeport financier européen. Mais nous voulons que les contrats en cours puissent aller à leur terme et que les entreprises françaises puissent de leur côté maintenir leur accès, par exemple, au marché des changes britanniques.

Ensuite, d'autres mesures visent à régir la situation des Britanniques en France après le retrait, en particulier leur droit d'entrée et de séjour, l'emploi des ressortissants britanniques exerçant légalement à la date du retrait une activité professionnelle salariée en France, la situation des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique française de nationalité britannique, ou encore l'application aux ressortissants britanniques résidant en France au moment du retrait de la législation relative aux droits sociaux et aux prestations sociales.

De telles mesures permettraient par exemple d'éviter qu'un citoyen britannique résidant en France au 30 mars 2019 ne se retrouve en situation irrégulière ou qu'un employeur en France ne voie sa responsabilité pénale engagée au titre de l'emploi d'un ressortissant britannique non autorisé à travailler.

Il est néanmoins difficile à ce stade de déterminer précisément le contenu de ces mesures. Nous souhaitons en effet que les Français au Royaume-Uni, comme les Britanniques en France, bénéficient de la situation

la plus favorable possible, et donc la plus proche de l'existant, mais, bien entendu, nous prendrons ces mesures sous condition de réciprocité.

Enfin, certaines mesures du projet de loi concernent la circulation des personnes et des marchandises. Elles permettront d'assurer la continuité du transport à travers le tunnel sous la Manche ou encore de pratiquer les contrôles nécessaires à l'entrée de marchandises venant du Royaume-Uni sur notre territoire. À cet égard, certaines mesures seront nécessaires, même en cas d'accord, en vue de la réalisation de travaux de construction ou d'aménagement de locaux, installations ou infrastructures portuaires, ferroviaires, aéroportuaires et routières, qui seront requis d'ici au 31 décembre 2020 par le rétablissement des contrôles de marchandises et de passagers à destination et en provenance du Royaume-Uni.

Voici les grandes lignes du projet de loi qui est soumis à l'examen de votre commission spéciale. Le nombre relativement limité de domaines concernés, et donc de mesures prévues par ce projet de loi, s'explique par la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres et, plus généralement, par l'intégration du droit européen dans notre ordre juridique interne.

Je précise, monsieur le rapporteur, que le texte prend pleinement en compte l'avis que lui a adressé le Conseil d'État. Cet avis nous a permis d'améliorer le texte, notamment en précisant davantage la finalité des mesures envisagées dans le sens suggéré par lui et en ôtant une disposition qui n'était pas nécessaire, relative au maintien des conseillers municipaux de nationalité britannique. En l'état actuel du droit, le Conseil d'État nous a confirmé que les élus de nationalité britannique pourront poursuivre leur mandat jusqu'à son terme et qu'il n'était donc pas opportun d'inclure une disposition en ce sens. Le Conseil d'État précise clairement dans son avis que, dans cette nouvelle rédaction, le texte est conforme aux exigences constitutionnelles. Le Gouvernement a souhaité que cet avis ne soit pas publié pour ne pas donner d'indication sensible à l'autre partie de cette négociation, comme il est d'usage en matière de conduite des relations internationales. Je compte sur votre souci partagé de protéger au mieux nos intérêts dans le cadre de cette négociation ardue, car sans précédent.

Il est en effet étrange de vous présenter un projet de loi d'habilitation dont mon souhait le plus cher est qu'il n'entre jamais en application. Néanmoins, l'état actuel des négociations nous impose de l'examiner.

Vous m'avez demandé, monsieur le rapporteur, la raison du délai de douze mois pour l'adoption des ordonnances. Le délai sera plus court pour les mesures qui doivent être adoptées rapidement ; je pense notamment aux aménagements nécessaires pour rétablir les contrôles aux frontières. La durée est plus longue pour les autres mesures, même si en principe les ordonnances devraient entrer en vigueur à la date du retrait effectif. Les

douze mois donnent plus de souplesse au Gouvernement dans l'hypothèse où le retrait serait retardé de quelques mois, même s'il n'en est pas question aujourd'hui. Je préfère que nous soyons juridiquement armés pour répondre à toutes les incertitudes.

Vous m'avez demandé si les Britanniques qui disposent aujourd'hui d'un droit au séjour permanent sur notre sol le conserveraient en cas d'absence d'accord. Non, car ce statut est lié au fait que ces personnes viennent d'un pays de l'Union européenne.

M. Jean Bizet, président. – Même pour les Britanniques qui vivent sur notre sol depuis plus de cinq ans ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Bien sûr. Ce droit au séjour permanent vient du statut de ressortissant de l'Union. Sans accord, ce droit disparaîtrait immédiatement.

Nous souhaitons bien évidemment que les mesures prises soient les plus intelligentes possibles, d'autant que nous avons intérêt au maintien sur notre sol des ressortissants britanniques. Mais n'oublions pas la situation de nos compatriotes au Royaume-Uni : voyons déjà quelles mesures seront prises par les Britanniques avant de dévoiler les nôtres. Les propos de la Première ministre britannique sont encourageants. Dans le projet d'accord de retrait figurent des mesures précises : nous avons intérêt à ce qu'il soit signé et ratifié car il permet à nos ressortissants respectifs de continuer à travailler, à étudier et à résider comme avant. Pour autant, en cas d'absence d'accord, j'attends de savoir avec précision quelles mesures les Britanniques prendraient avant de décider des nôtres. Un délai avant la délivrance d'un permis de résidence ou la prolongation des statuts seraient ainsi possibles. Diverses mesures étant envisageables, attendons que les Britanniques nous présentent les leurs.

Vous m'avez aussi interrogé sur les 1 715 ressortissants britanniques qui sont titulaires de la fonction publique dans notre pays. Par définition, ils ne peuvent pas le demeurer. Nous devons donc voir comment continuer à bénéficier de leurs services. La plupart de ces personnes enseignent l'anglais. Un certain nombre d'entre elles ont déjà demandé la nationalité française, ce qui est la plupart du temps possible et relativement simple. Mais un ressortissant d'un État tiers ne peut pas être fonctionnaire.

M. Jean Bizet, président. – Des contrats ne seraient-ils pas possibles ? Quant aux secteurs sensibles, je ne vois pas de solution.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Le recours aux contrats peut effectivement être envisagé. Je n'ai en revanche pas connaissance que des ressortissants britanniques soient employés dans des secteurs sensibles de la fonction publique française. C'est d'ailleurs une constante d'éviter que des ressortissants européens soient affectés à de tels emplois.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Vous avez cité les propos rassurants de Mme May. Je vous rappelle aussi que lors de votre venue à Londres, vous vous étiez dite confiante.

Les négociations actuelles sur le sort des Britanniques installés en France et sur les Français installés en Grande-Bretagne sont-elles dissociables du sort réservé à tous les autres Européens ? Quel est l'état d'esprit des Britanniques sur cette question ?

M. Jean-Michel Houllegatte. – L'avis du Conseil d'État qui ne nous a pas été communiqué semble appeler l'attention du Gouvernement sur l'incompatibilité de certaines des mesures de préparation au retrait qui figurent dans ce projet de loi avec la réglementation européenne. Avez-vous identifié les points qui vont devoir faire l'objet d'une adaptation réglementaire ? Ainsi, les contrôles douaniers enfreindraient la réglementation européenne s'ils étaient déportés de plusieurs kilomètres.

M. Bruno Sido. – Quel sort sera réservé aux quelque mille fonctionnaires européens de nationalité britannique ? J'ai cru comprendre, lors de l'audition du ministre de l'Action et des Comptes publics ce matin, qu'ils le resteraient après le Brexit. Si tel est le cas, *quid* du parallélisme des formes avec les Britanniques qui sont fonctionnaires en France ?

M. Didier Marie. – Si les Britanniques acceptent le principe de réciprocité, rien ne changera pour les ressortissants britanniques sur notre sol. Mais une telle situation serait-elle compatible avec le droit européen s'il n'en va pas de même dans d'autres pays de l'Union ?

Les négociations que vous avez engagées pour rattacher les ports français au corridor Mer du Nord – Méditerranée sont engagées. Vous avez obtenu des avancées pour Dunkerque et Calais. Mais n'oubliez pas Dieppe et Le Havre.

Mme Maryvonne Blondin. – Et Roscoff !

M. Didier Marie. – Les ordonnances prévoient-elles des mesures spécifiques pour assurer le trafic entre la Manche, la Bretagne et le Royaume-Uni ? Ainsi, Dieppe assure trois liaisons quotidiennes avec le port de Newhaven et dépend en très grande partie des relations avec la Grande-Bretagne.

M. Jean Louis Masson. – A plusieurs reprises, la commission des lois a demandé à ce que les avis du Conseil d'État soient communiqués aux parlementaires et les gouvernements successifs nous ont répondu régulièrement que tel serait désormais le cas. Il est quelque peu scandaleux de ne pas avoir transmis cet avis pour ce projet d'habilitation. L'attitude du Gouvernement et du président de la République sur le Brexit n'est pas claire.

Lors du débat de la semaine dernière, je vous avais posé deux questions, madame la ministre, et vous n'y avez pas répondu, sans doute par

surdité volontaire. Si nous organisons des séances de questions, c'est pour obtenir des réponses précises !

J'avais rappelé que plusieurs référendums organisés dans divers pays ont déjà été contournés par les tenants d'une Europe à tendance fédéraliste. Aujourd'hui, c'est la même chose : le président Macron est à la pointe de la coalition qui essaye de saboter le Brexit en pourrissant les négociations par des conditions extravagantes, dont surtout la volonté d'instaurer une frontière douanière à l'intérieur même du Royaume-Uni. Que dirions-nous si l'on nous demandait de rétablir la frontière séparant l'Alsace-Moselle du reste de la France ? C'est scandaleux ! Les tenants de l'Union européenne font tout ce qu'ils peuvent pour bloquer les négociations.

Nous sommes face à trois hypothèses dont la première serait la conclusion d'un accord et la deuxième l'absence d'accord. Dernière hypothèse : un nouveau référendum avec un résultat en faveur de l'Union.

Le traité de Lisbonne prévoit que la répartition des sièges est dégressivement proportionnelle. Or, actuellement, tel n'est pas le cas puisqu'il existe une distorsion entre l'Allemagne et la France. Lors du dernier Conseil européen, de nouveaux sièges ont été attribués pour respecter le traité de Lisbonne. Mais que se passerait-il si la Grande-Bretagne décidait finalement de rester dans l'Union ? Continuera-t-on alors à violer le traité de Lisbonne ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – La courtoisie légendaire du Sénat est parfois mise à mal...

Madame Garriaud-Maylam, si un accord de retrait est signé et ratifié, la situation faite aux Français vivant en Grande-Bretagne sera exactement la même que pour les autres ressortissants européens. En cas d'absence d'accord, les autorités britanniques décideront de la façon dont ils entendent procéder avec les ressortissants européens et rien ne les obligera à traiter chaque nation de la même façon. Néanmoins, la situation sera déjà suffisamment complexe et les autorités britanniques auront sans doute à cœur d'appliquer les mêmes règles à tous les pays européens. Nous serons attentifs à ce que le traitement réservé à nos ressortissants installés en Grande-Bretagne soit le plus proche possible de l'accord sur lequel nous nous sommes mis d'accord.

Monsieur Houllegatte, nous avons demandé un échange d'informations entre la Commission européenne et les États membres pour les mesures nationales que nous avons à mettre en place. Ainsi, le trafic aérien est une compétence européenne : en cas d'absence d'accord, les mesures proposées par la Commission se substitueraient au régime actuel dont bénéficie le transport aérien entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. S'agissant du contrôle douanier des marchandises, il est possible d'envisager de déporter le lieu de ces contrôles ailleurs que sur les

points d'entrée. Pour ce faire, une autorisation de la Commission est nécessaire, ce qui explique nos négociations actuelles avec elle.

Je ne suis pas loin de partager les remarques de M. Sido sur les fonctionnaires européens de nationalité britannique, mais il revient à la Commission européenne de décider de les maintenir ou non. M. Juncker a décidé de les garder en poste, mais aucun nouveau fonctionnaire britannique ne sera recruté à l'avenir. À mon avis, cela implique aussi que les fonctionnaires britanniques actuels ne pourront pas accéder aux plus hautes fonctions. D'ailleurs, un certain nombre d'entre eux ont pris une autre nationalité.

M. Bruno Sido. – Je comprends la décision de M. Juncker qui ne veut pas mettre de l'huile sur le feu. Mais en cas de « *hard Brexit* », le maintien de fonctionnaires européens britanniques serait inimaginable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – En droit, cela serait possible et la décision relèvera exclusivement de la Commission européenne. En revanche, il ne pourra plus y avoir de commissaire britannique.

M. Bruno Sido. – Il ne manquerait plus que cela !

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – L'excellent commissaire britannique Julian King chargé de la lutte contre le terrorisme ne pourra pas être reconduit à l'issue du mandat de l'actuelle Commission.

M. Jean Bizet, président. – Quand un ressortissant d'un État membre devient commissaire, il oublie sa nationalité.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – A l'avenir, l'accès aux plus hautes fonctions administratives européennes me paraît devoir être exclu pour les citoyens britanniques.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Si l'Irlande du Nord restait membre de l'union douanière, que se passerait-il pour les fonctionnaires britanniques ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Le *backstop* prévoit de maintenir un alignement réglementaire entre le nord et le sud de l'Irlande et la participation de l'Irlande du Nord à l'union douanière. Mais les habitants d'Irlande du Nord demeurent des citoyens britanniques. Si la Grande-Bretagne devenait un État tiers, nous aurions toute liberté de choisir le statut de ses ressortissants. La Commission européenne serait seulement habilitée à décider de la mise en place, ou non, de visas de courte durée pour les Britanniques.

Concernant la négociation sur le corridor mer du Nord-Méditerranée, la première proposition de la Commission européenne n'était pas acceptable, puisqu'elle ignorait les ports français. Nous sommes donc entrés en discussion avec la commissaire Bulc. Intégrer uniquement Calais ne suffit pas. Soyons conscients, toutefois, que faire partie d'un corridor

entraîne des avantages, mais aussi des obligations. Il faut bien mesurer l'équilibre entre les uns et les autres avant de présenter la candidature d'un port.

Quelles mesures prendrons-nous pour assurer la fluidité du trafic ? Nous parlons là de l'hypothèse d'une absence d'accord de retrait ou d'un accord prévoyant la non-participation du Royaume-Uni à l'union douanière. Nous ne savons pas ce qu'il en sera : au début, le Royaume-Uni ne souhaitait plus rester ni dans le marché unique, ni dans l'union douanière. Mais depuis, sont apparues des hypothèses comprenant une participation temporaire à cette dernière. Nous attendons une stabilisation de la position britannique. Mais les hypothèses que j'ai indiquées impliqueraient des contrôles. Et même si le Royaume-Uni reste dans l'union douanière mais s'écarte des règlements européens, il faudra procéder à des contrôles sanitaires et réglementaires. La fluidité pourra être assurée par la mise en place d'aires de stationnement et des technologies les plus avancées pour le contrôle des marchandises, mais aussi des animaux vivants, des plantes et des produits agricoles. L'hypothèse de procéder à ces contrôles hors des points d'entrée sur le territoire national est à explorer.

Monsieur le sénateur Masson, vous considérez que la non-communication d'un avis du Conseil d'État est une preuve que quelque chose n'est pas clair. C'est juste la preuve que nous voulons protéger les intérêts de nos concitoyens et de nos entreprises. Ce que vous appelez des conditions extravagantes relève de ce souci. Vous parlez à juste titre de la frontière irlandaise, qui deviendrait une frontière extérieure. Il est hors de question d'en faire la porte d'entrée incontrôlée de marchandises du Royaume-Uni et du reste du monde. Ce serait fragiliser le droit des consommateurs européens et les entreprises européennes qui seraient confrontées à une concurrence déloyale.

Nous nous sommes mis d'accord avec le Royaume-Uni pour faire en sorte que la frontière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande ne soit pas une frontière physique, afin de préserver les accords du Vendredi saint. Voici ce qui a été signé par Mme May elle-même - je traduis de l'anglais : « En l'absence de solution agréée, le Royaume-Uni assurera qu'il n'y a pas de barrières réglementaires entre l'Irlande du Nord et le Royaume-Uni, sauf à ce que, comme il est prévu par les accords de 1998, l'exécutif et l'Assemblée d'Irlande du Nord soient d'accord pour qu'il y ait une différence réglementaire entre l'Irlande du Nord et le reste du Royaume-Uni. Si une autre solution n'était pas possible, le Royaume-Uni proposera des solutions spécifiques pour l'Irlande du Nord. S'il n'y a pas de solution agréée pour ces solutions spécifiques, le Royaume-Uni maintiendra un alignement complet avec les règles du marché intérieur et de l'union douanière qui maintenant ou dans le futur permettent une pleine coopération entre le nord et le sud de l'île d'Irlande. » C'est un engagement

pris par le Royaume-Uni, que nous lui demandons de traduire dans l'accord que nous signerons avec lui.

Vous semblez penser que l'essentiel de nos efforts consistent à faire dérailler le Brexit. Nous ne l'avons pas souhaité, c'est vrai. Mais nous le respectons en tant que décision démocratique du Royaume-Uni. Nos efforts consistent à faire en sorte que la séparation soit ordonnée, et que nos concitoyens et nos entreprises soient protégés. Nous ne travaillons à aucun moment sur des hypothèses comme celles d'un nouveau referendum, car le gouvernement britannique ne l'a pas envisagé – nous avons assez de travail comme cela !

Vous souhaitez savoir ce que nous ferions si le Royaume-Uni, par extraordinaire, restait dans l'Union, concernant la représentation de la France au Parlement européen. Je voudrais partager avec vous ma surprise, lorsque j'ai constaté, en prenant mes fonctions, que, comme vous l'avez dit très justement, le nombre de parlementaires européens français fixé en 2013, ne correspondait pas à notre poids démographique dans l'Union européenne. Je me suis même interrogée si nous avions obtenu en échange un avantage qui aurait valu que nous acceptions cette représentation insuffisante. Je ne l'ai pas trouvé. J'ai profité du retrait britannique pour négocier d'abord avec la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, puis avec son assemblée plénière, et j'ai obtenu cinq sièges supplémentaires. Si par extraordinaire, le Royaume-Uni décidait de revenir dans l'Union européenne – hypothèse que rien ne vient étayer aujourd'hui – il faudrait remettre sur le métier la répartition entre États membres, sachant que chacun souhaite faire entendre ses positions, et c'est bien normal. Mais au moment où nous parlons, il n'est pas question qu'il y ait des élections européennes sur le sol britannique.

M. Jean Louis Masson. – Vous ne dites pas la vérité. En juin, le Conseil européen a écrit noir sur blanc que si le Royaume-Uni ne sort pas, la répartition actuelle, prise en violation du traité de Lisbonne, serait conservée. Il ne faut pas esquiver le deuxième cas, qui est évoqué dans un document signé par la France. Vous y étiez ! Ne tirez pas le bénéfice d'avoir obtenu une hausse du nombre de sièges dans un cas, si vous n'acceptez pas de prendre la responsabilité de ce qui est prévu dans l'autre cas.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Merci, Monsieur le sénateur, d'avoir suggéré en peu de temps que je souffrais de surdité, que je manquais d'intelligence ou de sincérité... En tout état de cause, ce qui a été dit au moment du Conseil européen serait évidemment modifié en cas de décision britannique de rester membre de l'Union européenne, puisqu'il faudrait – mais nous nageons en plein surréalisme – mettre fin au compte à rebours, ce qui nécessiterait une décision spécifique du Conseil européen à l'unanimité.

Mme Gisèle Jourda. – Quand les cinq sièges supplémentaires seront-ils attribués à la France ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Dès 2019.

M. Bruno Sido. – D'autres pays récupèrent-ils des sièges ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Tous les sièges britanniques ne sont pas redistribués, de manière à ce qu'une Union plus petite ait un Parlement plus petit. Certains, au Nord de l'Europe, plaident pour une diminution sèche, considérant qu'il n'y a pas de petites économies. D'autres pays gagnent un ou trois sièges. Nous sommes le pays qui en gagne le plus.

M. Bruno Sido. – Quelle fut, en son temps, la justification de ces cinq sièges de moins ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Je l'ai cherchée, et je ne l'ai pas trouvée.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – Je n'ai pas l'intention de traiter de cette question dans mon rapport. Nous nous éloignons beaucoup des ordonnances.

Je parlerai en revanche des couloirs maritimes, bien qu'ils ne soient pas visés, puisqu'ils relèvent de la compétence européenne. Je ne parlerai pas de la frontière irlandaise, ni, bien sûr, ne remettrai en question le vote des Britanniques, que je regrette, mais que je respecte. Le choix de placer ou non la frontière au milieu de la mer est un choix politique ; remarquons cependant que Mme May n'a de majorité sur aucune des trois solutions envisagées. Mais revenons à l'objet du texte, à savoir les mesures à prendre, en particulier les mesures d'urgence à prendre en cas de *no deal*.

Mme la ministre, ma dernière question portait sur le volet de la couverture sociale, des retraites, de l'assurance-chômage des Français et des Britanniques ayant travaillé d'un côté et de l'autre de la Manche ; mais il est préférable que vous me répondiez longuement par écrit. J'aurai besoin de votre réponse pour mon rapport.

M. Jean Bizet, président. – Ce matin, le ministre de l'Action et des Comptes publics a bien précisé que depuis quarante ou quarante-cinq ans, c'était la première fois que la France allait devoir protéger le marché intérieur. Le *backstop* est une atteinte à la souveraineté d'un État, mais il n'y a guère d'autre solution. Le moins douloureux serait bien sûr d'établir les contrôles en mer d'Irlande.

Vous avez abordé le sujet du nombre de sièges dans l'hypothèse tout à fait aléatoire où les Britanniques reviendraient sur leur vote. Il faudrait également ouvrir une nouvelle discussion sur toutes sortes de dossiers, dont le rabais britannique.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Dans la mesure où le président Macron avait parlé de listes transnationales, pourrait-il être éventuellement envisagé de créer une circonscription spécifique pour représenter les

expatriés européens ou français ? J'avais posé cette question par écrit, mais, à ma connaissance, je n'ai pas eu de réponse.

M. Jean-Michel Houllegatte. – N'oublions pas qu'entre 2010 et 2014, le nombre de parlementaires européens était de 766, nombre que le traité de Lisbonne a réduit à 751 – 750 plus le président. La France a conservé ses 74 parlementaires, le Royaume-Uni en a conservé 73, alors que l'Allemagne en a perdu 3, passant de 99 à 96. Voici quel est l'historique du nombre de 74 parlementaires.

Mme Nathalie Loiseau, ministre. – Nous avons souhaité tirer profit des sièges laissés vacants par les Britanniques pour créer une circonscription européenne à pourvoir par des listes transnationales, mais nous n'avons pas été suivis par le Parlement européen. Cette hypothèse reste ouverte pour 2024, Mme Merkel s'y étant ralliée tardivement dans le courant de l'été. Pour les autres, nous sommes revenus à la circonscription nationale adoptée par la grande majorité des États membres, et avons abandonné les euro-régions, qui n'avaient pas fait preuve de leur efficacité pour rapprocher les eurodéputés des électeurs. Les listes devront compter des candidats aussi représentatifs que possible de la variété des Français établis en métropole, dans les Outre-mer, et, pourquoi pas, des Français établis à l'étranger. Mais cela relève de la responsabilité des partis politiques.

M. Jean Bizet, président. – Merci.

II. EXAMEN DU RAPPORT

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

M. Jean Bizet, président. – Notre ordre du jour appelle l'examen du rapport de Ladislas Poniatoski sur le projet de loi d'habilitation que notre commission spéciale est chargée d'examiner. Je me réjouis de la présence de nombreux collègues, qui dénote de l'importance du sujet.

Je tiens à remercier très sincèrement le rapporteur du travail qu'il a accompli dans le délai très court qui nous était imparti, ainsi que l'ensemble des membres de la commission qui se sont mobilisés sur la question.

Comme je l'ai fait valoir à Mme Loiseau lors de son audition, le Brexit nous met dans une situation paradoxale : après plus de quarante ans d'imbrications et de convergence, il nous faut travailler à la désimbrication et apprendre à gérer la divergence avec le moins de dégâts possible. Cette faute géostratégique majeure est imputable aux seuls Britanniques et a provoqué une onde de choc, avec la question de la frontière entre l'Ulster et la République d'Irlande.

Nous devons par ailleurs faire face à la forte incertitude qui pèse sur l'issue des négociations d'un accord de retrait. L'audition de l'ambassadeur du Royaume-Uni a montré que la situation reste, à ce stade, encore très figée. Au-delà de l'affirmation de la volonté de trouver un accord et du constat positif sur un très grand nombre de points en discussion, on voit que la question irlandaise demeure encore le nœud gordien de la négociation.

Je retiens aussi des propos de l'ambassadeur le message positif et rassurant sur la situation des Français et autres citoyens européens installés au Royaume-Uni, et l'inquiétude perceptible des ressortissants britanniques installés en France.

Il nous faut de toute façon nous préparer à toutes les hypothèses, y compris celle de l'absence d'un accord sur les modalités de retrait. C'est ce qu'entend faire le Gouvernement à travers le projet de loi d'habilitation qu'il a soumis au Sénat. Soulignons que les mesures à prendre ne sont pas seulement d'ordre législatif. Nombre d'entre elles relèveront de l'Union européenne ou seront d'ordre réglementaire.

Parallèlement, tout un travail de préparation doit être conduit par les acteurs publics ou privés concernés. L'audition de M. Darmanin nous a plutôt rassurés : l'administration douanière française a anticipé les

difficultés. Le message a en tout cas été clairement passé aux ministres lors de leurs auditions. Nous le renouvellerons en séance publique.

Pour ce qui est du volet législatif, le rôle de notre commission spéciale est de veiller à ce que l'habilitation que le Gouvernement sollicite du Parlement soit précise, comme l'exige l'article 38 de la Constitution. Pour l'instant, le Gouvernement n'est pas exactement sur notre ligne.

L'incertitude qui plane sur l'issue des discussions avec le Royaume-Uni justifie un besoin de flexibilité. Le contenu des ordonnances sera par ailleurs subordonné à la réciprocité des mesures prises par le Royaume-Uni. Il sera aussi conditionné par les mesures adoptées dans le même sens par les autres États membres ; la France devra, en effet, rechercher une harmonisation avec les grands États membres, en particulier l'Allemagne.

C'est donc ce difficile équilibre entre précision et flexibilité que nous devons rechercher au travers du rapport et des amendements que nous allons examiner.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je souhaiterais remercier nos collègues qui ont travaillé au sein du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne. L'Assemblée nationale ne travaille sur la question que depuis le début de l'année, alors que, pour notre part, nous avons mené depuis deux ans de nombreuses auditions et rendu plusieurs rapports d'étape. J'ai longtemps été député, et je peux vous assurer que le travail du Sénat est approfondi. L'Assemblée nationale n'a toujours pas désigné de rapporteur pour le projet de loi d'habilitation, alors qu'elle doit examiner le texte le 15 décembre prochain.

Je veux également remercier Jean Bizet, qui préside le groupe de suivi, lequel continuera d'exister après le Brexit.

Nous sommes à la veille de la sortie du Royaume-Uni de l'Europe, qui doit intervenir le 30 mars 2019. Le Brexit sera-t-il *hard* ou *soft* ? Les dernières auditions ne m'ont pas rassuré. Quant au dernier conseil européen, il s'est mal passé : alors qu'il devait aboutir à un accord de retrait, il n'a pu conclure. Je n'étais d'ailleurs pas optimiste. Le plan de Chequers proposé par Theresa May n'était en effet absolument pas acceptable.

Je voudrais insister sur le rôle de Michel Barnier, qui n'a cessé de rencontrer les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les parlementaires. Grâce à lui, les Vingt-Sept sont restés unis sur la question du Brexit, alors qu'ils sont divisés sur de nombreux autres sujets. Theresa May espérait avoir affaire à un front divisé. Juste avant l'été, elle avait d'ailleurs rencontré séparément Emmanuel Macron et Angela Merkel, mais sa stratégie n'a pas fonctionné.

Au moment où nous examinons ce projet de loi, la plus grande incertitude demeure donc sur la possibilité de conclure un accord de retrait avec le Royaume-Uni. Ce point devrait être clarifié d'ici à la fin novembre.

Mais même si un accord de retrait était finalement conclu, il faudrait encore qu'il soit ratifié, tant par le Parlement européen que par le Parlement du Royaume-Uni. Les choses se passeront certainement bien au Parlement européen ; en revanche, il risque de ne pas en aller de même côté britannique. Theresa May avait approuvé la proposition de *backstop* de Michel Barnier, mais a ensuite essuyé un refus tant de son gouvernement que de son parti. Elle a dû renoncer à présenter cette proposition devant le Parlement.

Il se pourrait donc, même si un accord était trouvé, qu'il ne puisse pas être ratifié, ce qui nous ramènerait à l'hypothèse du *no deal*.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement nous propose de prendre par ordonnances une série de mesures. Il s'agit de régler la situation des Britanniques qui résident ou travaillent en France, celle des Français qui sont dans la même situation au Royaume-Uni et les mesures d'urgence à prendre pour gérer les flux de personnes et marchandises dans les infrastructures portuaires, ferroviaires, aéroportuaires et routières.

Le Parlement n'aime jamais les ordonnances. Mais tous les gouvernements y recourent en cas d'urgence... Je considère qu'ici l'urgence est avérée, ce qui m'incite à vous proposer d'accepter l'habilitation sollicitée par le Gouvernement. Toutefois, accepter le principe des ordonnances ne signifie pas donner un blanc-seing à ce dernier pour agir à sa guise.

Je regrette vivement que le Gouvernement n'ait pas publié l'avis du Conseil d'État ; l'argument de la nécessaire discrétion sur le déroulement des négociations avec le Royaume-Uni ne me semble pas pertinent. Ce faisant, il a créé un mystère là où il n'y en a en réalité aucun.

Par ailleurs, toute habilitation doit répondre à une exigence de précision. Le Conseil constitutionnel y veille. Mes amendements vont en ce sens. Il s'agit ici non pas de gêner l'action du Gouvernement, mais au contraire de la consolider juridiquement.

Je vous proposerai également des amendements confirmant le caractère temporaire des mesures à prendre, dans l'attente d'accords bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni.

S'agissant des délais d'habilitation, le Gouvernement nous propose un délai de 12 mois aux articles 1^{er} et 2 et un délai de 6 mois à l'article 3.

Cette asymétrie est paradoxale, notamment pour les articles 1^{er} et 2 qui ont vocation à s'appliquer en cas de non-accord. Le Gouvernement nous dit qu'il y a urgence, mais se laisse ensuite un an pour agir... Je vous proposerai de réduire le délai de dépôt des projets de loi de ratification, prévu à l'article 4. Certaines décisions doivent être prises très rapidement.

Enfin, le projet de loi n'a pas vocation à résoudre tous les problèmes liés au Brexit. Certaines questions ne relèvent pas de notre compétence, même si vous êtes plusieurs à vous en préoccuper.

Il s'agit, d'abord, des questions à résoudre au niveau de l'Union européenne.

Ainsi, les problèmes relatifs au transport aérien, à la pêche, aux médicaments ou encore la décision éventuelle de rétablir des visas de court séjour pour les ressortissants britanniques relèvent de l'Union européenne.

Ces questions sont toutes cruciales, et il ne faut pas hésiter à les évoquer lors du débat en séance publique, afin de faire part de vos inquiétudes au Gouvernement. Il ne servirait à rien, en revanche, de déposer d'éventuels amendements.

Je pense, ensuite et plus généralement, aux mesures d'aides aux entreprises, notamment aux PME fragilisées par le Brexit, qui devront être envisagées. L'Irlande souhaite, par exemple, mettre en place des prêts à faible taux d'intérêt à destination de ses PME. Les Pays-Bas ont, eux aussi, mis en place un système d'aide aux PME. Je ne propose rien, car une aide financière tomberait sous le couperet de l'article 40 de la Constitution, mais nous devons néanmoins évoquer ce sujet en séance.

Comme l'a indiqué devant nous Gérald Darmanin, les Douanes ont engagé le recrutement de 700 douaniers : 250 l'ont déjà été, 350 le seront en 2019 et 100 en 2020. Je ne sais pas si ce nombre sera suffisant. C'est la raison pour laquelle le groupe de suivi sur le Brexit continuera à avoir un rôle important à jouer. D'autres pays vont recruter davantage. Je pense aux Pays-Bas, qui ont prévu 1 000 douaniers supplémentaires. L'Irlande, quant à elle, devrait en embaucher 900. Pourtant, ni la République d'Irlande, ni le Royaume-Uni, ni aucun des vingt-sept États membres ne veut d'une frontière avec l'Ulster ! Néanmoins, la situation va changer : 80 % du trafic commercial entre l'Irlande et l'Europe passe par l'Angleterre ; demain, ce ne sera plus le cas.

Gérald Darmanin a essayé de nous rassurer en évoquant les réunions d'information organisées par les directions régionales des douanes en direction des PME. Les régions principalement concernées sont l'Île-de-France, les Hauts-de-France, la Normandie, l'Auvergne-Rhône-Alpes et l'Occitanie. Pour autant, ces efforts n'ont pas payé. Le ministre avait invité des centaines d'entreprises à une réunion organisée dans les Hauts-de-France : seules 40 sont venues... Or 30 000 entreprises françaises ont une activité commerciale avec le Royaume-Uni. L'administration a fait son travail, mais le monde économique n'est pas tout à fait conscient des transformations à venir...

D'après la Commission européenne, cinq pays sont aujourd'hui les mieux préparés au Brexit : la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et l'Irlande. Ces États ont déjà pris des mesures législatives et inscrit des dépenses budgétaires. Cela signifie que de nombreux autres pays, moins concernés il est vrai, n'ont encore rien fait ou sont en retard...

D'autres problèmes, qui ne relèvent pas du projet de loi d'habilitation, devront être traités. Je veux évoquer la question migratoire, qui est cruciale. Des migrants tentent déjà, à l'heure actuelle, de se cacher dans des camions pour atteindre le Royaume-Uni. Qu'en sera-t-il, à l'avenir, si la circulation est ralentie du fait des contrôles ? Dans les Hauts-de-France, il est prévu de créer, à 9 kilomètres du tunnel, une aire de parking avec des hangars, qui pourrait attirer ceux qui essaient de passer de l'autre côté de la Manche.

Le rapport traite aussi d'autres questions, notamment celle des conseillers municipaux de nationalité britannique, soit environ 900 personnes. Le Gouvernement nous a confirmé qu'ils resteraient conseillers municipaux jusqu'aux prochaines élections municipales en 2020.

M. Jean Bizet, président. – D'ici à la fin novembre au plus tard, le Royaume-Uni devra prendre une décision sur le Brexit. Après cette date, il sera ensuite administrativement trop tard pour lancer le compte à rebours.

Par ailleurs, aucune date n'a été fixée pour un Conseil européen spécifiquement dédié au Brexit puisque Theresa May n'a mis sur la table aucune proposition tangible.

Le Sénat doit être pragmatique. Certes, nous n'aimons pas que le Gouvernement ait recours aux ordonnances. Mais, si nous devons faire preuve de flexibilité, nous devons aussi exiger des précisions. Le Gouvernement est pour l'instant plutôt sourd à nos demandes... J'espère qu'il évoluera sur la question.

Certaines questions ne relèvent pas du projet de loi. La commission des affaires européennes a nommé un groupe de travail constitué de Pascal Allizard, Didier Marie et Jean-François Rapin, trois élus de la façade maritime de la Manche, car la Commission européenne doit revoir le mécanisme pour l'interconnexion en Europe. La Commission veut attendre 2023 pour le faire, alors que nous estimons qu'elle devrait agir maintenant, le Brexit ayant changé la donne. Les flux commerciaux transitant actuellement par le Royaume-Uni risquent de prendre d'autres chemins.

S'agissant du soutien aux entreprises, certains pays ont déjà pris des décisions pour tenir compte du Brexit : ainsi, les Pays-Bas ont abaissé de 25 à 22,5 % le taux de l'impôt sur les sociétés. À bon entendeur, salut ! Notre pays devrait lui aussi s'employer à rester agile, réactif et compétitif.

L'époque particulière que nous vivons montre que le Sénat a eu raison de mettre en place un groupe de suivi sur le Brexit en juillet 2016, un mois après le référendum. Au vu des questions que nous venons d'aborder, ce groupe de suivi aura également un important travail à mener après le Brexit.

M. Jean-François Rapin. – Le Sénat doit débattre ce soir en séance de la gestion européenne de la crise migratoire. Le Royaume-Uni a déjà

annoncé son intention de s'orienter vers une immigration choisie, avec les conséquences que cela peut avoir pour notre pays en termes de personnes refoulées.

Sur la circulation des produits, il me semble que le système du transit sous douane permet à un camion irlandais scellé de transporter des marchandises vers l'Europe en transitant par le Royaume-Uni sans être taxé. Sinon, notre mission sur le sauvetage du corridor n'a pas de sens... Je souhaiterais que l'on m'apporte une réponse précise sur ce point.

M. Didier Marie. – Je félicite le rapporteur pour le travail qu'il a effectué dans des délais très courts. La France est certes l'un des cinq bons élèves de l'Europe, mais nous aurions pu disposer de davantage de temps pour examiner ce projet de loi d'habilitation.

Sur le plan politique, nous arrivons en bout de course. Le prochain sommet européen en décembre est le dernier rendez-vous avant le Brexit.

Theresa May n'a de majorité pour aucune des solutions qu'elle pourrait retenir. Si des miracles sont toujours possibles en politique,...

M. Jean Bizet, président. – De moins en moins !

M. Didier Marie. – ... nous devons aussi nous préparer à un *no deal*. C'est la raison pour laquelle l'urgence nécessite le recours aux ordonnances.

Je regrette l'opacité du Gouvernement sur l'avis du Conseil d'État. Chacun le sait, quand c'est flou, c'est qu'il y a un loup... On peut s'en inquiéter, d'autant que certaines dispositions présentent un risque constitutionnel.

Sur la situation des personnes, le principe doit être la réciprocité.

S'agissant des ports, notre mission permettra de faire des propositions. On peut considérer que les douaniers seront en nombre suffisant. En revanche, le compte n'y est pas pour les agents chargés des contrôles phytosanitaires et vétérinaires : il en faudrait au minimum 150 selon certains experts, alors que l'on nous annonce 40 recrutements.

Que prévoit le Gouvernement en matière d'aides financières pour accompagner les PME ? Que compte-t-il faire auprès de l'Union européenne pour mobiliser des fonds spécifiques d'accompagnement à la transformation des entreprises ?

Pour ce qui concerne le contrôle des ordonnances, les délais de ratification proposés sont peut-être trop longs. Le rapporteur a déposé un amendement sur le sujet auquel je suis favorable. Nous devons mettre en œuvre une mission de contrôle des ordonnances en attendant un éventuel accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ou un accord bilatéral.

M. Jean Louis Masson. – Je ne ferai pas d'observation de fond sur le texte, car je suis à peu près le seul dans cette enceinte à être de mon

opinion... En revanche, une grande partie des Français sont de mon avis et ne sont pas satisfaits de l'Union européenne dans sa forme actuelle.

Sur la forme, je veux revenir sur l'absence de transmission de l'avis du Conseil d'État. Par le passé, j'avais essayé de faire avancer, auprès de la commission des lois, l'idée qu'il fallait rendre obligatoire la communication par le Gouvernement au Parlement des avis du Conseil d'État. On m'avait répondu que cela n'était pas nécessaire, car cette transmission était habituellement faite. On le voit bien, c'est justement lorsqu'on a besoin de ce document que le problème se pose...

Je reconnais au Gouvernement le droit de refuser la communication de cet avis. C'est aussi notre droit d'en tirer les conséquences. D'après la presse, le Conseil d'État émet des réserves sur la constitutionnalité du projet de loi d'habilitation. Le Gouvernement, par la voix de Mme Loiseau, a avancé des prétextes fallacieux pour ne pas nous apporter de précisions sur les ordonnances. Il est scandaleux que nous, parlementaires, acceptions de voter un texte sans en connaître tous les tenants et aboutissants.

Un citoyen peut-il déposer une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur la base d'un vice de forme ? D'après certains, le Conseil constitutionnel n'examine que les QPC soulevant un problème de constitutionnalité affectant le fond du texte.

M. Richard Yung. – Monsieur le rapporteur, je vous ai trouvé pessimiste ! Selon moi, les négociations vont aller à leur terme. Nous sommes pour le moment dans la phase de durcissement, mais il n'est pas exclu que le calendrier soit prolongé. Qu'advierait-il alors des délais d'habilitation prévus dans le texte ?

M. Olivier Henno. – Pour ma part, il m'a semblé que le rapporteur, dont je salue le travail, était plutôt lucide !

Jean-François Rapin a soulevé une question essentielle : celle de la mesure de la réciprocité. Nous devons nous ajuster aux décisions prises par le Royaume-Uni.

Comment mesurer cette réciprocité, notamment sur la question migratoire ou sur la circulation des marchandises ?

Mme Fabienne Keller. – Je félicite à mon tour le rapporteur pour la qualité de son travail. Je veux souligner le pragmatisme des Britanniques. Ils sauront être d'autant plus réactifs qu'ils ne seront plus soumis à des critères d'harmonisation européens. Ils retrouveront leur liberté, comme en témoignent les récentes annonces budgétaires de Theresa May. Elle lâche du lest pour répondre aux inquiétudes de ses concitoyens.

Sur la question de la réciprocité, devons-nous l'évaluer seuls ou à Vingt-Sept ?

M. Bruno Sido. – Je salue également le rapporteur, qui a fourni un travail considérable.

Les Britanniques sont effectivement pragmatiques et ne se posent pas autant de questions que nous. Cela fait bien longtemps qu'il y a des Français en Grande-Bretagne et des Britanniques en France ! Je ne comprends pas pourquoi le président Pompidou a absolument souhaité que le Royaume-Uni entre dans le marché commun ; le Général de Gaulle, lui, ne le voulait pas ! Les Français qui ont choisi de travailler au Royaume-Uni doivent assumer leurs responsabilités ; quant aux Britanniques qui ont préféré le soleil de la France à la fraîcheur de la Grande-Bretagne, qu'ils fassent de même ! Nous ne devons faire aucun cadeau au Royaume-Uni, car c'est lui qui a ouvert les hostilités.

La question du nombre de douaniers n'en est pas une : il suffit d'en recruter ou de transférer des personnels...

On se fait une montagne de questions qui n'en valent pas vraiment la peine ! Les Britanniques veulent sortir de l'Union européenne et penchent vers le *no deal*... Vouloir allonger les délais de négociation est bien français, mais les Vingt-Sept ne pensent pas forcément comme nous. Allons de l'avant sans état d'âme, et sans nous faire de souci : nous sortirons bien de cette situation !

M. Éric Bocquet. – Comme l'a relevé Fabienne Keller, les Britanniques sont pragmatiques. Ils avancent pas à pas, avec confiance, alors que l'Union européenne veut dès maintenant une architecture globale qui réponde à tous les problèmes. Les propos de l'ambassadeur du Royaume-Uni étaient rassurants : même en cas de *no deal*, les droits des ressortissants européens vivant et travaillant sur le sol britannique seront préservés. Son ton n'était pas belliqueux : ce n'est pas la guerre de Cent Ans qui recommence !

À la veille du débarquement en Normandie, Churchill avait dit à De Gaulle que lorsque la Grande-Bretagne devrait choisir entre le grand large et l'Europe, elle choisirait toujours le grand large... Le Brexit a déstabilisé pendant quelques jours les Anglais, qui en ont ensuite fait une opportunité. Dégagé des contraintes que l'Europe voulait lui imposer, le Royaume-Uni va s'ouvrir encore davantage au monde : il a pour cela les fuseaux horaires – de Hong Kong aux Bermudes –, la langue anglaise, l'ingénierie financière...

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je partage ce qui a été dit par Éric Bocquet. Je vis depuis trente-cinq ans au Royaume-Uni : c'est un peuple travailleur, qui sait saisir les opportunités. Même des responsables politiques *pro-remain* comme le directeur de Chatham House, l'Institut royal des affaires internationales, veulent aller de l'avant et sont devenus pro-Brexit.

Revenir sans cesse à de Gaulle qui ne voulait pas de la Grande-Bretagne dans le marché commun revient à entretenir une atmosphère contreproductive. La presse anglaise nous a toujours été hostile : elle ne cesse

d'alimenter le sentiment anti-français. Nous devons prêter attention à nos propos en tant que responsables politiques.

Les choix des ressortissants français en Grande-Bretagne et britanniques en France ont été faits en fonction d'un contexte donné, qui favorisait l'échange de droits. Les Britanniques installés en France ont tout vendu, ont restauré des villages dans notre pays, ont contribué à l'économie locale : s'ils devaient retourner en Grande-Bretagne, ils n'auraient plus les moyens de s'acheter quoi que ce soit.

Jean-François Rapin a raison, la Grande-Bretagne voudra une immigration choisie, car son pragmatisme la pousse à préférer des travailleurs qui contribueront à son économie. La semaine dernière a été annoncée la création d'un fonds, doté de 9 millions de livres sterling, pour aider les Européens démunis vivant en Grande-Bretagne à faire leurs demandes de résidence permanente. C'est un petit pas, mais qui n'est pas suffisant.

Un *no deal* posera surtout des problèmes à la France : de nombreux jeunes Français partent travailler, certes pour de petits salaires, en Grande-Bretagne, qui connaît presque le plein emploi : cela permet d'améliorer nos statistiques sur le nombre de chômeurs.

Nous devons faire preuve de davantage de pragmatisme, comme les Anglais, qui sont tous quasiment prêts pour l'après-Brexit. Les entreprises françaises, elles, ne le sont pas, comme l'a souligné le rapporteur. En tant que parlementaires, nous devons alerter nos ressortissants et les inciter à aller de l'avant.

J'approuve également les propos de Didier Marie sur les droits réciproques des personnes. J'ai déposé un amendement sur ce sujet.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Monsieur Rapin, vous avez mis le doigt sur un point sensible, la crise migratoire – Theresa May a d'ailleurs évoqué l'immigration choisie. Ce sujet pourra être évoqué en séance publique. Cela ne concerne pas directement le texte, mais on ne peut y échapper et il faut en parler.

En ce qui concerne votre question sur l'Irlande, vous avez raison du point de vue juridique ; les conteneurs transportant des marchandises pour le marché européen pourront traverser le Royaume-Uni sans faire l'objet de taxes.

L'Irlande a d'ailleurs bien compris la situation : c'est pourquoi elle se prépare en aidant les PME à opter pour le transit par la mer, vers les ports français. En face, nous aussi, nous devons être réceptifs ; c'est une occasion pour les ports normands, qui sont – on le voit bien sur une carte – proches de l'Irlande. Soyons la terre d'accueil du trafic qui part d'Irlande.

Monsieur Marie, vous avez raison quant aux délais trop courts.

Je suis également d'accord avec votre analyse politique, je pense que Theresa May ne trouvera pas de majorité, quel que soit le scénario. J'ai un moment pensé qu'elle pourrait y parvenir avec Jeremy Corbyn en délaissant une partie des conservateurs et une partie des dix membres de sa majorité élus de l'Irlande du Nord, mais je n'y crois plus.

Sur l'opacité du Gouvernement, vous affirmez que l'absence de transmission de l'avis du Conseil d'État, contrairement à ce que les gouvernements ont toujours fait depuis 2015, cache quelque chose de louche. En général, c'est vrai, mais, en l'occurrence, ce n'est même pas le cas ! Mme Loiseau n'a rien voulu entendre sur ce point.

En outre, le Conseil constitutionnel censure les lois d'habilitation lorsqu'elles ne sont pas assez précises. Plusieurs de mes amendements tendent donc à préciser le contenu des ordonnances. Je sais que le Gouvernement s'en est ému, mais nous devons demander plus de précision dans les habilitations.

La réciprocité est une notion centrale dont je souligne l'importance tant dans mon rapport que dans mes amendements.

Sur la dimension sanitaire des importations, j'ai l'intention de reprendre un amendement de M. Duplomb en rectifiant l'un de mes amendements. Sans doute les quarante équivalents temps plein (ETP) prévus ne suffiront-ils pas, d'autant que douze seulement seront vétérinaires, mais tout ne sera pas figé. Le Parlement, notamment le groupe de suivi sur le Brexit, a son rôle à jouer. À nous d'être vigilants lors de l'examen du budget.

Enfin, je considère que les ratifications d'ordonnance sont trop peu nombreuses, et cela relève tant du Gouvernement que du Parlement. En général, le Gouvernement dépose dans les délais requis les projets de loi de ratification, respectant ainsi la Constitution, mais ceux-ci ne sont jamais inscrits à l'ordre du jour. Or celui-ci est, je le rappelle, partagé entre le Parlement et le Gouvernement ; nous partageons donc la responsabilité de cette situation. Sur les soixante ordonnances qui devaient être ratifiées en 2016 et en 2017, seules sept l'ont été. Le groupe de suivi sur le Brexit a donc un rôle à jouer sur ce sujet ; au Parlement de faire preuve de vigilance.

Monsieur Masson, vous avez raison sur le fond, les parlementaires n'aiment pas les ordonnances et je sais pouvoir compter sur vous pour le souligner en séance publique. En ce qui concerne les QPC, n'importe quel citoyen, vous compris, peut en adresser au Conseil constitutionnel dans le cadre d'un litige.

M. Jean Louis Masson. - Certes, mais le Conseil ne considère comme recevables que les QPC portant sur un vice de fond, non celles qui portent sur un vice de forme, par exemple les conditions dans lesquelles le texte a été adopté.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Vous avez raison, la question prioritaire de constitutionnalité doit porter sur une question de fond, à savoir l’atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

M. Jean Bizet, président. – La Cour de cassation et le Conseil d’État exercent une fonction de filtre sur ces questions.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Monsieur Yung, vous êtes optimiste, vous pensez qu’il y aura un allongement du délai et qu’un accord sera trouvé. Pour ma part, je ne vois pas comment... Il faut l’unanimité du Conseil européen pour proroger le délai au-delà du 30 mars 2019, et je n’y crois pas du tout. En revanche, si un accord est obtenu, il n’y a pas besoin d’une seconde prolongation, on aura un an et neuf mois pour résoudre tous les problèmes soulevés dans le rapport.

Cela dit, je suis plus inquiet que vous ; il faut d’abord un accord sur le retrait, puis un vote au Parlement britannique, qui ne me paraît pas évident.

Monsieur Henno, il n’est pas prévu de dispositions formelles d’évaluation sur la réciprocité, mais c’est dans l’esprit de tous. Dans les deux premiers articles du texte, toutes les mesures prévues sont sous réserve de réciprocité. Je pense qu’il faut procéder avec confiance, l’intérêt de la France est de défendre les Français et l’intérêt du Royaume-Uni est de défendre les Britanniques, ce qui plaide pour un accord réciproque pour les étudiants, les actifs ou les retraités installés de part et d’autre. Là aussi, le groupe de suivi sur le Brexit aura un rôle central à jouer.

Monsieur Sido, je suis d’accord, les Français qui ont décidé de vivre au Royaume-Uni et les Britanniques installés en France doivent assumer leur choix, mais votre présentation est trop négative. Il faut que cela continue. J’espère que, après le Brexit, des Français travailleront ou étudieront toujours là-bas et que des Britanniques viendront encore en France.

M. Laurent Duplomb. – Et qu’ils investiront...

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – J’ai déposé quelques amendements pour protéger les Français installés au Royaume-Uni et les Britanniques installés en France, même pour ceux qui s’installeront après le Brexit.

Monsieur Bocquet, vous dites que les Britanniques sont pragmatiques et qu’il ne faut pas rechercher une réponse globale, sous-entendu cartésienne. Je suis d’accord, il faut être pragmatique. M. Bizet revient d’Angleterre où il a été impressionné par les représentants du monde des affaires, qui se préparent bien au Brexit. La finance britannique va perdre le passeport financier et n’aura plus le droit de proposer ses produits sur le marché européen, mais elle a déjà conçu des solutions de rechange.

Le Royaume-Uni deviendra un pays tiers et il espérait pouvoir continuer à bénéficier des avantages de l’appartenance à l’Europe tout en la

quittant. La fermeté des Vingt-Sept à cet égard est une bonne chose ; si les Britanniques sortaient gagnants sur tous les tableaux de la négociation, ce serait une incitation trop forte à les imiter pour d'autres pays.

M. Jean Bizet, président. – Je remercie le rapporteur, qui s'est plongé avec pragmatisme dans ce sujet !

Examen des articles

Motions

M. Jean Louis Masson. – La motion n° COM-1 tend à opposer l'exception d'irrecevabilité.

La presse nationale du mardi 16 octobre 2018 a confirmé que le Gouvernement refusait de rendre public l'avis du Conseil d'État relatif au projet d'ordonnance d'habilitation au sujet du Brexit. C'est exact ; les membres de la commission spéciale du Sénat qui ont demandé à connaître cet avis ne l'ont pas obtenu. À l'évidence, le Gouvernement espérait que le Sénat ne serait pas informé des réserves du Conseil d'État au sujet de ce projet de loi.

C'est un manque de loyauté à l'encontre des parlementaires, qui sont appelés à voter sur un texte sans en connaître les tenants et les aboutissants. De plus, c'est contraire à la pratique habituelle, car, si le Gouvernement n'est effectivement pas tenu de publier l'avis du Conseil d'État, c'était devenu un usage habituel. Quoi qu'il en soit, la presse a eu connaissance de cet avis, rendu le 27 septembre 2018.

Selon le journal *Le Monde*, le Conseil d'État regrette que le projet de loi n'énumère que les têtes de chapitre des domaines pouvant donner lieu à ordonnance, mais sans préciser, dans la plupart des cas, la portée des mesures envisagées. Le Gouvernement explique ces choix par le souci de ménager la position de la France dans les négociations en cours, en préservant ses marges de manœuvre.

Or, selon le Conseil d'État, la Constitution oblige le Gouvernement à indiquer au Parlement la finalité des mesures envisagées avec une précision suffisante. Tout en admettant que le projet du Gouvernement s'inscrit dans un contexte très particulier, le Conseil d'État considère, au stade où il est saisi, que le respect de cette exigence constitutionnelle suppose de préciser davantage l'énoncé de la finalité des mesures.

C'est la raison pour laquelle j'ai déposé cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je rappelle que le Gouvernement n'est pas contraint de publier les avis du Conseil d'État sur ses projets de loi.

M. Jean Louis Masson. – Je le sais, je viens de le dire !

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – En outre, mes amendements visent à préciser les finalités des habilitations à légiférer par ordonnances, dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

La motion n° COM-1 n'est pas adoptée.

M. Jean Louis Masson. – La motion n° COM-2 tend à opposer la question préalable.

Le site internet de l'hebdomadaire *Le Point* résume très bien la duplicité des négociateurs de l'Union européenne dans l'affaire du Brexit. Sous le titre « Brexit, cette négociation qui n'en est pas une », ce périodique explique que, malgré une apparente bonne volonté, l'Union européenne ne cherche pas à négocier réellement ; en fait, les Européens ont posé d'emblée leurs exigences et ils refusent toute discussion.

Ces exigences reposent sur quatre points : le refus de traiter séparément la circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ; le statut des ressortissants européens résidant en Grande-Bretagne ; le solde financier et le paiement par la Grande-Bretagne des projets déjà engagés ; le refus de toute frontière physique entre l'Irlande du Nord et le reste de l'île.

Les négociateurs européens savent très bien que cette dernière condition est, à elle seule, un obstacle quasiment insurmontable, car, dans le même temps, ils veulent créer une frontière physique avec le reste de la Grande-Bretagne. Cela revient donc à obliger les Britanniques à accepter un dépeçage de leur pays, lequel serait littéralement coupé en deux par une véritable frontière.

Le Point résume très bien la finalité des responsables : ils veulent absolument que les Britanniques perdent tous leurs avantages et qu'ils vivent moins bien, tout cela afin qu'ils regrettent leur départ. À la veille des élections européennes, leur seul but est de faire croire à nos concitoyens que l'évolution vers une Europe fédérale serait la seule solution de bon sens pour l'avenir.

Ainsi, l'impasse actuelle des négociations sur le Brexit est en grande partie due à la stratégie politicienne des dirigeants de l'Union européenne. D'où cette motion tendant à opposer la question préalable.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Je rappelle que la question préalable signifie que l'on s'oppose à l'ensemble du texte ou qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération. Je suis donc totalement défavorable à cette motion, car ce projet de loi est nécessaire pour tirer les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. La France devra agir rapidement pour préserver ses intérêts nationaux, y compris économiques, mais également pour protéger la situation des Français présents au Royaume-Uni et des intérêts des Britanniques présents en France.

Avis défavorable.

M. Bruno Sido. – S'il était au Gouvernement, M. Masson ferait exactement la même chose. On ne sait pas comment les choses vont évoluer, donc il est impossible de présenter des habilitations ultra-précises. Elles sont forcément larges pour préserver les marges de manœuvre du Gouvernement.

La motion n° COM-2 n'est pas adoptée.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. Ladislav Poniatoŭski, rapporteur. – Je reconnais que le nombre de sièges français au Parlement européen est un sujet très intéressant, mais je dois dire que cette question, portée par l'amendement n° COM-3, est hors sujet ici.

M. Jean Louis Masson. – Pas tout à fait, car, si les négociations du Brexit n'aboutissent pas, on sera en contradiction totale avec le traité de Lisbonne.

Les partisans d'une Europe à tendance fédéraliste piétinent la souveraineté des États membres pour imposer une sorte de pensée unique. Ainsi, le résultat de plusieurs référendums a été contourné par les tenants de cette pensée unique, qui n'hésitent pas à bafouer la volonté des électeurs dès qu'elle ne va pas dans leur sens.

Aujourd'hui, le président Macron est à la pointe de la coalition qui essaie de torpiller le Brexit en pourrissant la négociation. Là aussi, il s'agit de désavouer le suffrage universel en poussant les Britanniques à organiser un nouveau référendum. À la veille des élections européennes, le but est de faire croire à nos concitoyens que l'évolution vers une Europe fédérale serait la seule solution possible pour l'avenir.

Au lieu de saboter le Brexit, la France devrait plutôt réclamer sa juste part dans la répartition des sièges au sein du Parlement européen. Actuellement, chacun des six députés maltais représente seulement 69 352 habitants, alors que chacun des soixante-quatorze députés français représente 883 756 habitants. Pis encore, la France a, en totale violation du traité de Lisbonne, un ratio d'habitants par siège nettement plus défavorable que l'Allemagne.

De plus, si les opposants au Brexit parvenaient à leurs fins, cette injustice au détriment de la France subsisterait. D'où cet amendement, qui n'est pas totalement indépendant du Brexit.

M. Ladislav Poniatoŭski, rapporteur. – Cette question est hors sujet dans le cadre de ce texte. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-3 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

M. Ladislav Poniatoŭski, rapporteur. – L'amendement n° COM-4 est un amendement de suppression.

M. Jean Louis Masson. – Deux conceptions de l’Europe s’opposent : d’une part, une Europe des Nations respectant la souveraineté des États membres et les choix de chaque gouvernement démocratiquement élu, et, d’autre part, une Europe à tendance fédéraliste, qui piétine la souveraineté des États membres pour imposer la pensée unique des pseudo-élites.

Le résultat de plusieurs référendums a déjà été contourné par les tenants de cette pensée unique, qui n’hésitent pas à bafouer la volonté des électeurs dès qu’elle ne va pas dans leur sens. Aujourd’hui, le président Macron est à la pointe de la coalition qui essaie de saboter le Brexit en pourrissant la négociation.

Là aussi, il s’agit de désavouer le suffrage universel en poussant les Britanniques à organiser un nouveau référendum. À la veille des élections européennes, le but est de faire croire à nos concitoyens que l’évolution vers une Europe fédérale serait la seule solution possible pour l’avenir.

MM. Macron, Juncker et Barnier sont-ils de bonne foi lorsqu’ils prétendent négocier des conditions loyales et honnêtes de sortie, alors que, dans le même temps, ils exigent la création d’une frontière douanière à l’intérieur du Royaume-Uni pour en disjoindre l’Irlande du Nord ? C’est aussi machiavélique que si, demain, l’Europe demandait à la France de créer une frontière douanière à l’intérieur de notre territoire, par exemple en séparant l’Alsace-Lorraine du reste du territoire.

Tous les problèmes qui justifieraient de prendre, par ordonnances, des mesures en urgence sont manifestement dus à la mauvaise volonté des responsables de l’Union européenne et à l’action du président Macron, qui a organisé une véritable coalition pour essayer de pourrir les négociations sur le Brexit. On ne doit pas cautionner cette politique au travers de laquelle quelques tenants de la pensée unique se targuent à donner des leçons de démocratie à des pays tels que la Hongrie ou l’Italie, dont les gouvernements sont pourtant élus de manière parfaitement démocratique.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – Cet article de même que les articles 2 et 3 sont indispensables, car la France doit se préoccuper des Britanniques présents sur son sol, comme le Royaume-Uni doit se préoccuper du sort des Français présents sur le sien. Avis défavorable.

L’amendement n° COM-4 n’est pas adopté.

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – Au travers de mon amendement n° COM-10, j’introduis plus de précision dans les habilitations. L’article 1^{er} du projet de loi tire les conséquences du Brexit en l’absence d’accord sur la situation des Britanniques en France et sur la préservation des activités économiques et des flux de marchandises et de personnes.

En outre, je rectifie mon amendement en insérant un alinéa supplémentaire concernant les finalités de l’ordonnance, à savoir « garantir

un niveau élevé de sécurité sanitaire en France ». Cela permet de reprendre l'amendement de M. Duplomb.

M. Laurent Duplomb. – Je retire donc mon amendement n° COM-26.

Je suis favorable, sur le principe, à cette disposition, qui prend tout son sens au regard de deux mensonges de M. Darmanin. D'une part, il a affirmé que tous les postes demandés par le ministère de l'agriculture pour contrôler les produits britanniques importés en France auraient été accordés, alors que, sur les 90 ETP demandés, seuls 40 ont été créés. D'autre part, il a soutenu qu'il ne s'agissait que de contrôler les produits entrants, alors qu'il faut certifier les produits sortants, vers le Royaume-Uni. On estime que, selon les modalités du Brexit, 80 à 900 personnes supplémentaires seraient nécessaires pour assurer ces fonctions de contrôle.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mais la certification des produits ne se déroule pas forcément aux frontières.

M. Laurent Duplomb. – Tout à fait, je n'ai pas dit cela, mais aujourd'hui, 130 personnes sont affectées à cette tâche.

L'amendement n° COM-10, ainsi modifié, est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mon amendement n° COM-16 concerne le cas des salariés britanniques appelés à travailler en France après le Brexit. En effet, le projet de loi ne traite que du cas des salariés britanniques déjà installés en France, mais le monde ne s'arrêtera pas de tourner le lendemain du 30 mars prochain ; des salariés britanniques continueront de venir s'installer en France, car des entreprises britanniques s'y implanteront forcément pour ne pas se couper de leur marché.

M. Didier Marie. – Autant on peut considérer qu'il faut permettre aux salariés installés en France d'y rester, autant je m'interroge sur la compatibilité d'une telle disposition avec le droit européen concernant des salariés qui viendraient après l'accord. Cela ne devrait-il pas relever plutôt d'un accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Vous avez raison, cela concernera les Britanniques s'installant partout sur le territoire européen, mais je défends l'attractivité économique de la France et je veux montrer que ces travailleurs sont bienvenus.

M. Didier Marie. – Je comprends l'objectif de la disposition et je le partage, mais est-ce compatible avec le droit européen ?

Notre groupe s'abstiendra donc sur cet amendement.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le Parlement européen risque de devoir adopter une mesure similaire pour arrêter les conditions de travail des Britanniques qui s'installeront sur le sol européen.

Mme Fabienne Keller. – Le droit communautaire à ce sujet est une nébuleuse, et il est possible que le présent texte se télescope avec un texte européen adopté entretemps sur cette question.

M. Jean Bizet, président. – Certes, mais nous n'en sommes pour l'instant qu'au stade de l'habilitation.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – En outre, il y a urgence à traiter ce sujet, car il faut tenir compte de la réciprocité...

M. Jean Bizet, président. – ...et de l'harmonisation.

M. Didier Marie. – Le présent amendement est-il valable pour la période qui courra du 30 mars prochain à l'éventuelle signature d'un accord ?

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Absolument. Cela peut d'ailleurs prendre la forme d'un accord bilatéral entre la France et le Royaume-Uni ou d'une mesure d'harmonisation de l'Union européenne pour tout son territoire.

L'amendement n° COM-16 est adopté, le groupe Socialiste et républicain s'abstenant.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Mon amendement n° COM-17 repose sur le même principe, mais traite de la reconnaissance des qualifications professionnelles. Cela s'applique avant et après le Brexit et est conditionné à la réciprocité.

L'amendement n° COM-17 est adopté, le groupe Socialiste et républicain s'abstenant.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Mon amendement n° COM-18 applique le même principe à l'accès à la protection sociale.

M. Richard Yung. – Cela implique un accord avec la sécurité sociale.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Oui, ce sera d'ailleurs un peu compliqué, car se pose une question de compensation financière entre caisses, d'autant que le nombre de personnes et d'entreprises concernées risque de bouger, à cause des délocalisations possibles d'entreprises britanniques sur le territoire français.

M. Didier Marie. – Le groupe Socialiste et républicain s'abstient sur cet amendement, comme il l'a fait sur les deux précédents.

L'amendement n° COM-18 est adopté, le groupe Socialiste et républicain s'abstenant.

L'amendement rédactionnel n° COM-20 est adopté.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'alinéa 9 de l'article 1^{er} est ce que j'appelle l'alinéa « balai » du projet de loi ; il permet au Gouvernement de « prendre toute autre mesure nécessaire au traitement de la situation des ressortissants britanniques résidant en France ou y exerçant

une activité ainsi que des personnes morales établies au Royaume-Uni et exerçant une activité en France ». L'expression « toute autre mesure » n'admet donc aucune limite.

Dans un premier temps, j'ai envisagé de vous proposer la suppression pure et simple de cet alinéa, mais il faut reconnaître que les habilitations larges sont parfois nécessaires pour faire face à l'imprévu. Néanmoins, la rédaction actuelle va très loin ; je propose donc d'ajouter un garde-fou : il faut que cela soit fait pour « préserver les intérêts nationaux de la France en matière économique, financière, de défense et de sécurité ». Tel est l'objet de mon amendement n° COM-11.

Le Gouvernement ne sera pas favorable à cet amendement, estimant que je vais trop loin. Pourtant, je lui rends service, car cela renforce la constitutionnalité de son texte.

M. Richard Yung. – Cette précision me semble inutile, il va de soi que le Gouvernement défend les intérêts de la France. Je m'abstiendrai sur cet amendement.

Mme Fabienne Keller. – Je propose de retirer l'adjectif « nationaux ». Ce sont les intérêts de la France qu'il faut défendre.

M. Jean Bizet, président. – C'est vrai que c'est un peu un pléonasme.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Nous pouvons peut retirer ce mot.

L'amendement n° COM-11, ainsi modifié, est adopté, le groupe La République en Marche s'abstenant.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'article 1^{er} du projet de loi permet au Gouvernement d'accorder un traitement plus favorable aux ressortissants britanniques, sous réserve de réciprocité. Il renvoie à un décret pour fixer la date de cette réciprocité.

Sans remettre en cause l'exigence de réciprocité, mon amendement n° COM-12 supprime le renvoi à un décret, qui doit être opéré directement dans les ordonnances, non dans la loi d'habilitation.

L'amendement n° COM-12 est adopté.

M. Jean Bizet, président. – L'amendement n° COM-5 subordonne l'entrée en vigueur de l'article 1^{er} au règlement de la question nord-irlandaise.

M. Jean Louis Masson. – Si la plus grande incertitude subsiste aujourd'hui au sujet des modalités du Brexit, c'est parce que, au sein de l'Union européenne, beaucoup de responsables font tout leur possible pour compliquer les négociations. En fait, ils souhaitent punir les Britanniques d'avoir décidé de sortir de l'Union européenne. Ils pensent en effet que, plus les Britanniques rencontreront des difficultés, plus nos concitoyens

accepteront l'idée selon laquelle l'évolution vers une Europe fédérale serait la seule solution pertinente pour l'avenir.

Manifestement, ils ne sont pas de bonne foi lorsqu'ils prétendent négocier des conditions loyales et honnêtes de sortie, alors que, dans le même temps, ils exigent la création d'une frontière douanière à l'intérieur du Royaume-Uni, pour en disjoindre l'Irlande du Nord. Que dirions-nous si, demain, l'Europe demandait à la France de créer une frontière douanière à l'intérieur de notre territoire, par exemple en séparant l'Alsace-Lorraine du reste du territoire ?

Or ce projet de loi sur les ordonnances n'est théoriquement justifié que par l'urgence. C'est donc la conséquence directe du retard pris par les négociations du Brexit, lequel résulte lui-même des exigences volontairement extravagantes formulées par l'Union européenne.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Personne n'a jamais voulu rétablir de frontière entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande. La paix de 1998 a été obtenue très difficilement – je le rappelle, il y a tout de même eu entre quatre et cinq mille morts. D'ailleurs, on s'est empressé, sur place, de retirer toutes les matérialisations de la frontière ; aujourd'hui, il n'y a plus rien. D'où la difficulté du processus actuel.

Avis défavorable.

M. Jean Bizet, président. – Les choses demeurent très tendues en Ulster. Tous les soirs, à 18 heures, une douzaine de portes sont fermées pour séparer catholiques et protestants. Lors de la signature des accords de 1998, l'Union européenne, qui n'était pas formellement partie prenante, était très active dans l'ombre. Elle et le Royaume-Uni ont investi des sommes colossales sur cette question. Ce sujet est donc d'une grande difficulté.

L'amendement n° COM-5 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement de suppression n° COM-6 rectifié de M. Masson.

L'amendement n° COM-6 rectifié n'est pas adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mon amendement n° COM-13 comporte quelques ajustements rédactionnels et une précision : les mesures prises par ordonnances ont vocation à s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur de traités ou d'accords bilatéraux bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni.

L'amendement n° COM-13 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° COM-19 comporte les dispositions réciproques de celles que nous avons examinées précédemment : l'article 1^{er} concerne les intérêts britanniques en France, l'article 2, les intérêts français au Royaume-Uni.

L'amendement n° COM-19 est adopté.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Au-delà de la bonne volonté affichée par tout le monde à l'égard des ressortissants d'un côté et de l'autre de la Manche, certaines difficultés peuvent se faire jour dans la mise en œuvre. Des exemples concrets montrent que les bonnes paroles ne sont pas toujours suivies d'effet... Par conséquent, mon amendement n° COM-27 tend à prévoir la constitution d'un comité de suivi constitué de parlementaires des deux pays. J'ai d'ailleurs eu l'occasion d'évoquer un tel comité avec des diplomates et des parlementaires britanniques, qui se sont montrés enthousiastes.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – J'y suis défavorable pour deux raisons : une raison de forme, la question des ressortissants britanniques figure à l'article 1^{er} du texte, et une raison de fond : je suis totalement opposé à l'alinéa 2 de votre amendement. Que dirions-nous si un parlement étranger exigeait demain la constitution d'une commission incluant des parlementaires français ?

Pour ma part, je fais confiance au président du groupe de suivi du Sénat sur le Brexit pour s'assurer de la mise en œuvre réciproque des mesures adoptées. Ce groupe de suivi a produit, pour l'instant, un excellent travail.

M. Jean Bizet, président. – Je vous le rappelle, le Royaume-Uni deviendra pour l'Union européenne un pays tiers, les Britanniques ne pourront plus avoir les mêmes droits.

M. Laurent Duplomb. – La composition de ce groupe de suivi peut-elle évoluer ? Peut-on en devenir membre ?

M. Jean Bizet, président. – Le groupe de suivi est composé de vingt membres, dix sont issus de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et dix sont issus de la commission des affaires européennes. Un nouveau membre ne peut y être admis que si l'un de ses membres la quitte, et il faut qu'il soit membre de l'une de ces deux commissions.

M. Laurent Duplomb. – La commission des affaires économiques n'y est pas représentée ?

M. Jean Bizet, président. – Les membres de la commission des affaires européennes ont une double appartenance.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je m'attendais à cette réponse du rapporteur, mais on enverrait avec cette mesure un signal positif au Parlement britannique. S'il ne souhaite pas y donner de réponse favorable,

dont acte, mais il me paraît opportun de le faire figurer dans le texte. Du reste, si cet amendement n'est pas adopté, on peut le faire au travers du groupe d'amitié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Pour ma part, je ne veux pas réserver à deux « super-sénateurs » privilégiés le soin d'assurer ce suivi. Je suis un parlementaire à plein temps, ce sujet m'intéresse et je souhaite qu'il reste de la compétence du groupe de suivi.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Mais cela restera de sa compétence ! Simplement, ce groupe de suivi est interne au Parlement français. Là il s'agirait d'une coopération entre les Parlements des deux pays.

Mme Fabienne Keller. – Je comprends cette idée. Y a-t-il un comité chargé de suivre, à l'échelon européen, la question de la réciprocité des actions mises en œuvre ?

M. Richard Yung. – Cet amendement aurait du sens si le Gouvernement était associé à cette coopération.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Exact !

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Par ailleurs, il faut cesser de multiplier les comités ! Leurs membres ne disposent ensuite pas du temps nécessaire pour y participer. Je l'ai moi-même expérimenté dans le cadre d'une commission d'enquête, dont la moitié des membres ne sont jamais venus !

M. Éric Bocquet. – Je soutiens cet amendement.

L'amendement n° COM-27 n'est pas adopté par 17 voix contre et 3 voix pour.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° COM-7 de M. Masson conditionne l'entrée en vigueur du présent article au règlement préalable de la question nord-irlandaise. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-7 n'est pas adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

L'amendement n° COM-8 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel n° COM-14 est adopté.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les ordonnances ont vocation à traiter une situation d'urgence. Néanmoins, elles doivent être temporaires, d'où mon amendement n° COM-21. À nous d'être attentifs à la ratification des ordonnances.

L'amendement n° COM-21 est adopté.

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. – Mon amendement n° COM-22 introduit une précision concernant les procédures simplifiées mises en œuvre en vue du Brexit.

L'amendement n° COM-22 est adopté.

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. – Mon amendement n° COM-23 est également un amendement de précision.

L'amendement n° COM-23 est adopté.

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. – Mon amendement n° COM-25 rappelle le nécessaire respect des droits et libertés garantis par la Constitution et établit une exigence de proportionnalité des mesures qui seront prises par rapport aux finalités poursuivies.

L'amendement n° COM-25 est adopté.

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. – L'amendement n° COM-9 de M. Masson vise, comme plusieurs amendements précédents, à faire du règlement de la question nord-irlandaise un préalable. Avis défavorable.

L'amendement n° COM-9 n'est pas adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. – Mon amendement n° COM-15 tend à réduire les délais de ratification.

L'amendement n° COM-15 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Intitulé du texte

L'amendement rédactionnel n° COM-24 est adopté.

M. Jean Bizet, président. – Je vais mettre aux voix le texte de la commission.

M. Jean Louis Masson. – Je vote contre.

M. Éric Bocquet. – Le groupe communiste républicain citoyen et écologiste réserve son avis. Il l'exprimera en séance.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Jean Bizet, président. – En conclusion, je souhaite réagir aux propos d'Éric Bocquet, qui a indiqué ne pas être inquiet pour les Britanniques. Moi non plus... Vous l'avez dit, c'est un peuple pragmatique ; il n'a jamais été envahi et cela demeure très présent à leur esprit.

Sans doute, il y aura une période un peu creuse pour eux, mais ils sauront rebondir, dans le domaine financier et dans les autres. Bien qu'ils perdent l'accès au passeport financier, le siège de l'Autorité bancaire

européenne et les chambres de compensation, ils ont une remarquable maîtrise de l'ingénierie financière. Ils créeront, si vous me passez l'expression, une sorte de « Singapour sur la Tamise ».

Le groupe de suivi sur le Brexit aura le choix entre deux attitudes : le défaitisme ou le sursaut ; nous n'opterons pas pour la première... Sa tâche majeure sera de convaincre le Gouvernement de changer d'attitude à cet égard. En effet, la présence à nos portes d'un pays plus agile, plus réactif et s'adonnant au *dumping*, sinon environnemental, du moins fiscal et social, incitera à l'émergence d'une Europe à plusieurs cercles.

Nous vivons une période de mutation. Les difficultés actuelles de l'Allemagne montrent que le partenariat franco-allemand ne pourra rester aussi fort. La commission des affaires européennes a réagi rapidement au Brexit en se rendant aux Pays-Bas, mais il nous faut un troisième partenaire.

Je sais que M. Duplomb a une voix suffisamment forte pour faire parvenir au groupe de suivi des messages, qui seront, je vous l'assure, entendus.

D'ici à l'examen en séance du texte, nous essaierons d'obtenir de Mme Loiseau davantage de précisions.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission spéciale.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Motions			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	1	Exception d'irrecevabilité	Rejeté
M. MASSON	2	Question préalable	Rejeté

Article(s) additionnel(s) avant l'article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	3	Subordonner l'entrée en vigueur du projet de loi à une nouvelle répartition des sièges au Parlement européen	Rejeté

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	4	Suppression de l'article 1 ^{er} du projet de loi	Rejeté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	10	Précisions concernant les finalités de l'habilitation à légiférer par ordonnances	Adopté avec modification
M. PONIATOWSKI, rapporteur	16	Précisions concernant les salariés britanniques appelés à exercer une activité en France après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	17	Précisions concernant la reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues au Royaume-Uni	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	18	Précisions concernant la couverture sociale des salariés britanniques appelés à exercer leur activité après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne	Adopté
M. DUPLOMB	26	Préciser la finalité des contrôles vétérinaires et phytosanitaires qui seront mis en place	Retiré
M. PONIATOWSKI, rapporteur	20	Rédactionnel	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	11	Précisions concernant les finalités de l'habilitation « balai »	Adopté avec modification
M. PONIATOWSKI, rapporteur	12	Suppression d'un renvoi au décret	Adopté
M. MASSON	5	Subordonner l'entrée en vigueur de l'article 1 ^{er} au règlement de la question nord-irlandaise	Rejeté

Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	6 rect.	Suppression de l'article 2	Rejeté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	13	Précisions concernant les finalités des ordonnances	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	19	Reconnaissance de l'intégralité d'un parcours de formation accompli au Royaume-Uni	Adopté
Mme GARRIAUD-MAYLAM	27	Maintien des droits des ressortissants britanniques en France - création d'un organisme extraparlémtaire	Rejeté
M. MASSON	7	Subordonner l'entrée en vigueur de l'article 2 au règlement de la question nord-irlandaise	Rejeté

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	8	Suppression de l'article 3	Rejeté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	14	Rédactionnel	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	21	Caractère temporaire des procédures simplifiées mises en œuvre en amont du Brexit	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	22	Précision concernant les procédures simplifiées mises en œuvre en vue du Brexit	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	23	Précision concernant l'habilitation à légiférer par ordonnances	Adopté
M. PONIATOWSKI, rapporteur	25	Respect des droits et libertés garantis par la Constitution	Adopté
M. MASSON	9	Subordonner l'entrée en vigueur de l'article 3 au règlement de la question nord-irlandaise	Rejeté

Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PONIATOWSKI, rapporteur	15	Réduction du délai de dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances	Adopté

Intitulé du texte			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. PONIATOWSKI, rapporteur	24	Modification de l'intitulé du projet de loi, en cohérence avec l'article 38 de la Constitution	Adopté

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par la commission spéciale en première lecture
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par <u>ordonnances</u> les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne Amdt COM-24</p>
<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>Afin de tirer les conséquences d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord conclu conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, notamment en adaptant la législation de droit commun pour traiter les situations en cours et en prévoyant, le cas échéant, des dérogations, le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi qui sont nécessaires en raison de ce retrait, en matière :</p>	<p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p><u>L. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi pour tirer les conséquences d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord conclu conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, en matière :</u></p>
<p>1° de droit d'entrée et de séjour des ressortissants britanniques en France ;</p>	<p>1° De droit d'entrée et de séjour des ressortissants britanniques en France ;</p>
<p>2° d'emploi des ressortissants britanniques exerçant légalement à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne une activité professionnelle salariée en France ;</p>	<p>2° D'emploi des ressortissants britanniques exerçant légalement à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne une activité professionnelle salariée en France <u>ou appelés à y exercer une activité professionnelle salariée au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci ;</u></p>
<p>3° d'exercice, par une personne physique ou morale exerçant légalement à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, d'une activité ou d'une profession dont l'accès ou l'exercice sont subordonnés au respect de conditions ;</p>	<p>3° D'exercice, par une personne physique ou morale exerçant légalement à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, d'une activité ou d'une profession dont l'accès ou l'exercice sont subordonnés au respect de conditions. <u>Les qualifications professionnelles obtenues au Royaume-Uni sont immédiatement reconnues dès lors que les titulaires de celles-ci exercent leur activité en</u></p>
	<p style="text-align: right;">Amdt COM-16</p>

Texte du projet de loi

4° de règles applicables à la situation des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique de nationalité britannique ;

5° d'application aux ressortissants britanniques résidant légalement en France à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne de la législation relative aux droits sociaux et aux prestations sociales ;

6° de contrôle sur les marchandises et passagers à destination et en provenance du Royaume-Uni et de contrôle vétérinaire et phytosanitaire à l'importation en provenance du Royaume-Uni ;

7° de réalisation d'opérations de transport routier de marchandises ou de personnes sur le territoire ~~national~~ français, y compris en transit, par des personnes établies au Royaume-Uni.

Dans les conditions ~~du premier alinéa~~, le Gouvernement est également habilité à prendre toute autre mesure nécessaire au traitement de la situation des ressortissants britanniques résidant en France ou y exerçant une activité ainsi que des personnes morales établies au Royaume-Uni et exerçant une activité en France.

Texte adopté par la commission spéciale en première lecture

France au 30 mars 2019 ou sont appelés à y exercer une activité professionnelle salariée au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci ;

Amdt COM-17

4° De règles applicables à la situation des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique de nationalité britannique ;

5° D'application aux ressortissants britanniques résidant légalement en France à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne de la législation relative aux droits sociaux et aux prestations sociales ou, au-delà de cette date, appelés à y exercer une activité professionnelle salariée au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ayant fait le choix de se déployer en France après celui-ci ;

Amdt COM-18

6° De contrôle sur les marchandises et passagers à destination et en provenance du Royaume-Uni et de contrôle vétérinaire et phytosanitaire à l'importation en provenance du Royaume-Uni ;

7° De réalisation d'opérations de transport routier de marchandises ou de personnes sur le territoire français, y compris en transit, par des personnes physiques ou morales établies au Royaume-Uni.

Amdt COM-20

Dans les conditions prévues au premier alinéa du présent I, le Gouvernement est également habilité à prendre toute autre mesure nécessaire au traitement de la situation des ressortissants britanniques résidant en France ou y exerçant une activité ainsi que des personnes morales établies au Royaume-Uni et exerçant une activité en France afin de préserver les intérêts de la France en matière économique, financière, de défense et de sécurité.

Amdt COM-11

Texte du projet de loi

~~Les ordonnances prévues au présent article~~ peuvent prévoir que les mesures accordant aux ressortissants britanniques ou aux personnes morales établies au Royaume-Uni un traitement plus favorable que celui des ressortissants de pays tiers ou de personnes morales établies dans des pays tiers cesseront de produire effet si le Royaume-Uni n'accorde pas un traitement équivalent ~~à une date fixée par décret.~~

Texte adopté par la commission spéciale en première lecture

II. (nouveau) – Les ordonnances prévues au I visent, jusqu'à l'entrée en vigueur, le cas échéant, de traités ou d'accords bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni, à :

1° Tirer les conséquences de l'absence d'accord de retrait sur la situation, en France, des ressortissants britanniques ;

2° Préserver les activités économiques sur le territoire français ;

3° Préserver les flux de marchandises et de personnes en provenance du Royaume-Uni ;

4° Garantir un niveau élevé de sécurité sanitaire en France ;

5° Prévoir des dérogations, des procédures administratives simplifiées et des délais de régularisation pour les personnes morales ou physiques concernées.

Amdt COM-10

Ces ordonnances peuvent prévoir que les mesures accordant aux ressortissants britanniques ou aux personnes morales établies au Royaume-Uni un traitement plus favorable que celui des ressortissants de pays tiers ou de personnes morales établies dans des pays tiers cesseront de produire effet si le Royaume-Uni n'accorde pas un traitement équivalent.

Amdts COM-10, COM-12

III. (nouveau) – Les ordonnances prévues au présent article sont prises dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi.

Amdt COM-10

Texte du projet de loi

Article 2

~~Afin de tirer les conséquences d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord conclu conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, en vue notamment de préserver les intérêts nationaux ainsi que la situation des ressortissants français et des autres personnes auxquelles le droit de l'Union interdit de réserver un traitement différent, le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi qui sont nécessaires pour permettre :~~

1° la prise en compte, pour l'ouverture et la détermination des droits sociaux, des périodes d'assurance, d'activités ou de formation professionnelle exercées ou effectuées au Royaume-Uni avant la date de son retrait de l'Union européenne ;

2° la prise en compte des diplômes et des qualifications professionnelles acquis ou en cours d'acquisition au Royaume-Uni à la date de son retrait de l'Union européenne et de l'expérience professionnelle acquise au Royaume-Uni à cette même date ;

3° la poursuite par les bénéficiaires de licences et d'autorisations de transfert de produits et matériels à destination du Royaume-Uni, délivrées en application des articles L. 2335-10 et L. 2335-18 du code de la défense avant la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, de la fourniture de ces produits et matériels jusqu'à l'expiration du terme fixé par ces licences et autorisations ;

4° l'accès des entités françaises aux systèmes de règlement interbancaire et de règlement livraison des pays tiers dont le Royaume-Uni en assurant le caractère définitif des règlements effectués au moyen de ces systèmes, la continuité de l'utilisation des conventions cadres en matière de services

Texte adopté par la commission spéciale en première lecture

Article 2

I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi pour tirer les conséquences d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord conclu conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, en ce qui concerne :

Amdt COM-13

1° La prise en compte, pour l'ouverture et la détermination des droits sociaux, des périodes d'assurance, d'activités ou de formation professionnelle exercées ou effectuées au Royaume-Uni avant la date de son retrait de l'Union européenne ;

2° La prise en compte des diplômes et des qualifications professionnelles acquis ou en cours d'acquisition au Royaume-Uni à la date de son retrait de l'Union européenne et de l'expérience professionnelle acquise au Royaume-Uni à cette même date ainsi que les diplômes et qualifications professionnelles s'inscrivant dans le cadre d'un parcours de formation intégrant ceux obtenus ou en cours d'acquisition au 30 mars 2019 ;

Amdt COM-19

3° La poursuite par les bénéficiaires de licences et d'autorisations de transfert de produits et matériels à destination du Royaume-Uni, délivrées en application des articles L. 2335-10 et L. 2335-18 du code de la défense avant la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, de la fourniture de ces produits et matériels jusqu'à l'expiration du terme fixé par ces licences et autorisations ;

4° L'accès des entités françaises aux systèmes de règlement interbancaire et de règlement livraison des pays tiers dont le Royaume-Uni en assurant le caractère définitif des règlements effectués au moyen de ces systèmes, la continuité de l'utilisation des conventions cadres en matière de services

Texte du projet de loi

financiers et la sécurisation des conditions d'exécution des contrats conclus antérieurement à la perte de la reconnaissance des agréments des entités britanniques en France ;

5° la continuité des flux de transport de passagers et de marchandises entre la France et le Royaume-Uni à travers le tunnel sous la Manche en vue d'assurer le respect par la France de ses engagements en tant que concédant du tunnel sous la Manche.

Article 3

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ~~ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi~~, les mesures relevant du domaine de la loi rendues nécessaires par la perspective d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, afin de prévoir le régime procédural ~~particulier~~ applicable aux travaux en vue de la construction ou de l'aménagement en urgence de locaux, installations ou infrastructures portuaires, ferroviaires, aéroportuaires et routiers requis par le rétablissement des contrôles des marchandises et des passagers à destination ou en provenance du ~~Royaume-Uni~~.

~~En particulier, le Gouvernement est autorisé à prévoir de rendre applicables aux~~

Texte adopté par la commission spéciale en première lecture

financiers et la sécurisation des conditions d'exécution des contrats conclus antérieurement à la perte de la reconnaissance des agréments des entités britanniques en France ;

5° La continuité des flux de transport de passagers et de marchandises entre la France et le Royaume-Uni à travers le tunnel sous la Manche en vue d'assurer le respect par la France de ses engagements en tant que concédant du tunnel sous la Manche.

II. (nouveau) – Les ordonnances prévues au I visent, jusqu'à l'entrée en vigueur, le cas échéant, de traités ou d'accords bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni, à :

1° Préserver les droits sociaux et professionnels des ressortissants français et des autres personnes auxquelles le droit de l'Union européenne interdit de réserver un traitement différent ;

2° Préserver les intérêts de la France en matière économique, financière, de défense et de sécurité.

III. (nouveau) – Les ordonnances prévues au présent article sont prises dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi.

Amdt COM-13

Article 3

I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi rendues temporairement nécessaires par la perspective d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, afin de prévoir le régime procédural simplifié applicable aux travaux en vue de la construction ou de l'aménagement en urgence de locaux, installations ou infrastructures portuaires, ferroviaires, aéroportuaires et routiers requis par le rétablissement des contrôles des marchandises et des passagers à destination ou en provenance du Royaume-Uni.

Amdts COM-14, COM-21, COM-22

Les ordonnances prévues au présent article peuvent prévoir de rendre applicables aux

Texte du projet de loi

opérations mentionnées au premier alinéa directement liées à l'organisation de ces contrôles, des adaptations ou des dérogations, ~~notamment~~ en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'expropriation pour cause d'utilité publique, de préservation du patrimoine, de voirie et de transports, de domanialité publique, de commande publique, de règles applicables aux ports maritimes, de participation du public et d'évaluation environnementale, afin de les adapter à l'urgence de ces opérations.

Article 4

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de ~~six~~ mois à compter de ~~la publication des ordonnances~~.

Texte adopté par la commission spéciale en première lecture

opérations mentionnées au premier alinéa directement liées à l'organisation de ces contrôles, des adaptations ou des dérogations, en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'expropriation pour cause d'utilité publique, de préservation du patrimoine, de voirie et de transports, de domanialité publique, de commande publique, de règles applicables aux ports maritimes, de participation du public et d'évaluation environnementale, afin de les adapter à l'urgence de ces opérations.

Amdt COM-23

Les adaptations ou dérogations ainsi instituées de façon temporaire, dans le respect des droits et libertés garantis par la Constitution, sont strictement proportionnées à l'objectif de maintien de la sécurité et de la fluidité des flux de transport.

Amdt COM-25

II. (nouveau) – Les ordonnances prévues au présent article sont prises dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi.

Amdt COM-14

Article 4

Pour chacune des ordonnances prévues aux articles 1^{er} à 3, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de ~~trois~~ mois à compter de sa publication.

Amdt COM-15

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 16 octobre 2018 (réunion plénière – voir le compte rendu infra)

Audition sur les conséquences du Brexit en France en matière de transport de biens et de personnes : **M. Jacques GOUNON**, président-directeur-général de GetLink SE (Eurotunnel), **M. Antoine BERBAIN**, directeur général délégué d'HAROPA (Ports de Paris Seine Normandie) et **M. Olivier THOUARD**, président de la Commission Brexit et **Mme Anne SANDRETTO**, déléguée générale TLF Overseas de l'Union des Transports et logistiques de France (TLF).

Audition sur les conséquences du Brexit sur les services financiers : **M. Robert OPHELE**, président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), **Mme Marie-Anne BARBAT-LAYANI**, directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF) et **M. Arnaud de BRESSON**, délégué général et **M. Alain PITHON**, secrétaire général de Paris-Europlace.

Mardi 16 octobre 2018

UK Finance : **M. Ronald KENT**.

Mercredi 17 octobre 2018

Cabinet de Mme Nathalie LOISEAU, Ministre déléguée aux affaires européennes : **M. Gaël VEYSSIÈRE**, directeur de Cabinet, **Mme Victoire RACT-MADOUX**, conseillère questions diplomatiques, institutionnelles et relatives à la justice et aux affaires intérieures, et **M. Thomas HARTOG**, conseiller parlementaire.

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères : **M. Diego COLAS**, directeur-adjoint des affaires juridiques, **M. Nicolas THIRIER**, sous-directeur, **Mme Alix MAISONNAVE**, rédactrice, direction de l'Union européenne, sous-direction des politiques internes et des questions institutionnelles, et **Mme Esther de MOUSTIER**, chargée de mission, direction juridique.

Secrétariat général des affaires européennes : **M. Jérôme GAZZANO**, conseiller spécial Brexit.

Jeudi 18 octobre 2018

Association française des entreprises privées (AFEP) : **Mme Stéphanie ROBERT**, directeur et **M. Marc POULAIN**, directeur des négociations commerciales internationales.

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale : **M. Bertrand LE MEUR**, directeur-adjoint - Commission interministérielle d'exportation

des matériels de guerre, **M. Pierre VAYSSE**, sous-directeur Exportation des matériels de guerre, et **M. Gwénaél JÉZÉQUEL**, conseiller de la secrétaire générale.

Cabinet de Mme Nathalie LOISEAU, ministre déléguée aux affaires européennes : **M. Gaël VEYSSIÈRE**, directeur de Cabinet, **Mme Victoire RACT-MADOUX**, conseillère questions diplomatiques, institutionnelles et relatives à la justice et aux affaires intérieures et **M. Thomas HARTOG**, conseiller parlementaire

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères : **M. Nicolas THIRIER**, sous-directeur, **Mme Alix MAISONNAVE**, rédactrice, direction de l'Union européenne, sous-direction des politiques internes et des questions institutionnelles, et **Mme Esther de MOUSTIER**, chargée de mission, direction juridique.

Secrétariat général des affaires européennes : **M. Jérôme GAZZANO**, conseiller spécial Brexit.

Ministère de l'Economie et des finances - Direction générale du Trésor : **M. Yann POUËZAT**, sous-directeur FINENT et **Mme Sandrine MÉNARD**, cheffe de bureau Europe.

Mardi 23 octobre 2018 (réunion plénière - voir le compte rendu infra)

M. Gérard DARMANIN, ministre de l'Action et des Comptes publics.

Mme Nathalie LOISEAU, ministre déléguée aux affaires européennes.

Mercredi 24 octobre 2018

Mme Sandrine GAUDIN, Secrétaire générale aux affaires européennes.

M. Vincent POURQUERY de BOISSERIN, coordinateur gouvernemental pour gérer les conséquences du Brexit sur les ports et territoires français bordant la Manche.

Jeudi 25 octobre 2018

S.E. M. Edward LLEWELLYN, ambassadeur du Royaume-Uni en France.

M. Olaf HENRICSON-BELL, Premier conseiller à l'ambassade du Royaume-Uni en France.

ANNEXE -

**Lettre de mission du coordonnateur national pour la préparation
à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne**

Le Premier Ministre

Paris, le - 2 OCT. 2018

Monsieur,

Je souhaite vous confier la mission de coordonnateur national pour la préparation à la sortie du Royaume Uni de l'Union européenne s'agissant de la gestion des flux de personnes et de marchandises entre la France et le Royaume-Uni.

Les administrations françaises travaillent déjà à la préparation de cette échéance importante depuis quelques mois au niveau central et au niveau local.

Votre mission s'exercera sur la base du mandat qui est annexé à cette lettre.

Vous serez placé auprès de la secrétaire générale aux affaires européennes et bénéficierez de l'appui de ses services le temps de votre mission.

Pour la mener à bien, vous veillerez aussi à travailler en bonne coordination avec tous les acteurs français impliqués au niveau national et régional dans cette préparation, notamment les préfets de région.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Edouard PHILIPPE

Monsieur Vincent Pourquery de Boisserin
Coordonnateur national
SGAE
68, rue de Bellechasse
75007 PARIS

PJ : mandat du coordonnateur

Annexe

Mandat du Coordonnateur national pour la préparation à la sortie du Royaume Uni de l'Union européenne s'agissant de toutes les activités liées à la gestion des flux de personnes et de marchandises entre le Royaume-Uni et la France.

La mission de coordonnateur national est confiée à M. Vincent Pourquery de Boisserin. Placé sous l'autorité du Premier ministre auprès du SGAE, il a pour mission de coordonner la préparation à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne s'agissant de toutes les activités liées à la gestion des flux de personnes et de marchandises entre le Royaume-Uni et la France.

En se fondant sur les plans de préparation établis par les ministères concernés et le travail de mise en œuvre au niveau régional qui a déjà commencé (exemples de questions traitées en annexe), le coordonnateur national assure les missions suivantes :

- il coordonne la mise en œuvre des mesures pratiques identifiées par les ministères dans leur plan de préparation, en portant une attention particulière aux actions concomitantes de plusieurs ministères, notamment dans le domaine des flux de personnes et de marchandises entre le Royaume-Uni et la France, ce qui inclut les transports et de la mise en œuvre rapide des aménagements portuaires, ferroviaires et aéroportuaires nécessaires à la réalisation de contrôles sur les marchandises et passagers à destination et en provenance du Royaume-Uni;
- il assure l'interface avec les préfets de région, les préfets de zone et le cas échéant les préfets maritimes, en vue de la bonne déclinaison au niveau régional et local des objectifs nationaux de préparation dans ses domaines de compétence, notamment dans les régions les plus concernées par les conséquences liées à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et en vue de répondre à leurs demandes d'information;
- il identifie les besoins de communication en termes de préparation pratique et logistique à destination des personnes et des acteurs économiques, en lien avec les administrations concernées et contribue à la mise en place d'un site internet d'information unique.

Pour réaliser toutes ces missions, le coordonnateur national s'appuie :

- au niveau local, sur les préfets de région, les préfets de zone et les préfets maritimes
- au niveau national, sur les coordinateurs ministériels désignés par les administrations concernées, ainsi que le SGMer, le SGDSN et le SGAE, qui reste en charge de la coordination de la position française pour l'ensemble des négociations du Brexit.

Annexe : tâches déjà engagées au niveau régional (liste non exhaustive)

- Production d'un état des lieux précis des flux concernés ;
- Définition des nouveaux espaces frontaliers, particulièrement dans les ports de l'arc Hauts-de-France/ Normandie, au lien fixe Trans-Manche, en Bretagne, avec la prise en compte des nouveaux espaces de circulation à définir et la nécessaire coordination des espaces de contrôle des acteurs publics qui y sont présents. Les sujets marchandises et passagers y seront donc traités conjointement ;
- Examen de faisabilité/ opportunité d'une solution de déport de la zone de contrôle aux points de plus forte contention (particulièrement dans les Hauts de France, spécifiquement à Calais/ Dunkerque et au Tunnel sous la Manche), vers une zone proche ;
- Recherche commune de solutions digitales de nature à améliorer la fluidité des contrôles douaniers lors du passage de la frontière, pour les personnes mais particulièrement pour les opérateurs du fret de marchandises ;
- Recherche de solutions pour la meilleure intégration des contrôles vétérinaires et phytosanitaires au continuum frontalier, particulièrement aux points de tension majeure (Hauts de France et Normandie) ;
- Expertise d'évolutions possibles ou nécessaires du cadre juridique (évolution des accords du Touquet et de Cantorbéry...);
- Programmation et financement des travaux et mesures rendues nécessaires par la préparation au Brexit (répartition des responsabilités entre Etat et collectivités locales, appui au lancement des procédures accélérées d'appels d'offres sur les projets d'infrastructures).