

N° 340

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 février 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution en application de l'article 73 quinquies du Règlement, relative au **mandat de négociation en vue d'un nouveau partenariat Union européenne-Royaume-Uni**,*

Par M. Jean BIZET,

Sénateur

## et TEXTE DE LA COMMISSION

*(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.)*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Philippe Bonnecarrère, André Gattolin, Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, Mme Véronique Guillotin, MM. Pierre Ouzoulias, Jean-François Rapin, vice-présidents ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, René Danesi, secrétaires ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Jean-Jacques Panunzi, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.*

**Voir le numéro :**

**Sénat :** 322 (2019-2020)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS .....	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION .....	9
I. COMPTE RENDU D'AUDITION .....	9
II. EXAMEN EN COMMISSION .....	23
PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE MODIFIÉE.....	45
TABLEAU COMPARATIF .....	57



## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires européennes et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ont mis en place un **groupe conjoint de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne**. Ce groupe de suivi, qui comprend dix membres de chaque commission, est co-présidé par MM. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, et Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne étant effectif depuis le 31 janvier 2020, les parties sont entrées dans une période de transition, qui doit se terminer le 31 décembre prochain.

D'ici-là, et dès lors que le gouvernement britannique a annoncé son intention de ne pas mettre en œuvre la faculté, prévue par l'accord de retrait conclu le 17 octobre 2019, de demander une prolongation d'un ou deux ans de la période de transition, les parties vont s'engager dans une nouvelle phase de négociation visant à déterminer les modalités de la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

Dans cette perspective, la Commission européenne a présenté, le 3 février 2020, une recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Cette proposition de mandat de négociation, qui s'imposera à l'équipe de négociation de l'Union européenne dirigée par M. Michel Barnier, sera examinée par le Conseil le 25 février.

Compte tenu de ces délais d'examen très courts, **les présidents de la commission des affaires européennes et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ont souhaité déposer une proposition de résolution européenne n°322 afin de permettre au Sénat de faire valoir ses lignes directrices en vue de cette négociation, avant la réunion du Conseil.**

Cette proposition de résolution européenne a été élaborée en **étroite concertation avec l'ensemble des commissions permanentes** du Sénat.

Des **réunions conjointes** des deux commissions ont été organisées le 19 février 2020 :

- une première, afin d'entendre la **secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes**, Mme Amélie de Montchalin ;
- une seconde, afin de permettre à la commission des affaires européennes d'**adopter la proposition de résolution européenne**, ainsi qu'un avis politique, tout en autorisant les membres de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, à laquelle le texte ne pouvait être soumis avant la date du Conseil, de prendre toute leur part dans ce débat, afin d'aboutir dès ce stade à un texte stabilisé, susceptible d'indiquer au gouvernement les lignes rouges que le Sénat entend voir respectées dans cette négociation.

**M. Jean Bizet**, président de la commission des affaires européennes, a été désigné rapporteur de la proposition de résolution européenne au nom de cette commission.

**M. Ladislav Poniatski** a été désigné rapporteur de la proposition de résolution européenne au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

**Cette proposition de résolution européenne, si elle soutient dans l'ensemble la recommandation de mandat de négociation présentée par la Commission, insiste notamment sur plusieurs points :**

- elle appelle l'attention sur le suivi des dispositions de l'Accord de retrait relatives aux droits des citoyens ;
- elle souligne que le nouveau partenariat, aussi ambitieux soit-il, ne pourra pas être équivalent à un statut d'État membre de l'Union européenne ;
- elle rappelle que le niveau d'ambition du partenariat sera directement corrélé au niveau d'harmonisation des normes, dans un contexte où, pour la première fois, l'enjeu est de gérer une volonté de divergence réglementaire. Elle souligne ainsi, comme l'a fait le Parlement européen dans sa résolution adoptée le 12 février, que le niveau d'ambition le plus élevé suppose une harmonisation dynamique des normes ;
- souhaitant que l'Union ne fasse preuve d'aucune naïveté dans sa négociation avec le Royaume-Uni, elle souligne les enjeux relatifs aux conditions de concurrence loyale, équilibrée et équitable et relève notamment l'importance des sujets relatifs à l'environnement et à la lutte contre les changements climatiques, au moment où le « pacte vert pour l'Europe » est l'une des priorités de la Commission européenne ;
- elle souligne qu'un accord sur la pêche est une condition *sine qua non* pour permettre la conclusion d'un accord d'ensemble ;

- elle met en exergue certains enjeux sectoriels ;
- en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense, considérant que le retrait britannique prive en particulier la France de son partenaire de défense le plus proche au sein de l'Union européenne, la proposition de résolution, suivant les travaux antérieurs du Sénat, souligne qu'une coopération étroite avec le Royaume-Uni est nécessaire, tant sur le plan diplomatique que d'un point de vue opérationnel et dans le domaine capacitaire, et qu'elle devra passer par la mise en place d'un cadre institutionnel et de politiques communes, propres à assurer un dialogue permanent entre les parties ;
- elle met en évidence les enjeux liés à gouvernance et au suivi de l'accord ainsi qu'au règlement des différends, en proposant quelques compléments au projet de mandat de négociation, notamment afin de :
  - prévoir la possibilité de mesures de sauvegarde pour des produits sensibles, qui pourraient être activées si les produits concernés sont importés dans l'Union dans des quantités tellement accrues, en termes absolus ou par rapport à la production de l'Union, et à des conditions telles qu'il causent ou menacent de causer un préjudice grave aux producteurs de l'Union fabriquant des produits similaires ou directement concurrents ;
  - renforcer les garanties d'effectivité du mécanisme de règlement des différends ;
- elle invite instamment la Commission et les États membres à préparer l'éventualité de l'absence d'accord ou d'un accord minimal, dont les effets négatifs doivent être d'ores et déjà anticipés. Le Premier ministre britannique n'excluant pas une solution « à l'australienne », c'est-à-dire une sortie de la période de transition sans accord, conduisant à l'application du droit commun, ce qui signifie, dans le domaine commercial, la mise en œuvre des règles et tarifs de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il apparaît nécessaire de préparer les acteurs économiques à cette coûteuse éventualité ;
- elle souligne enfin la nécessité que les Parlements nationaux soient étroitement et régulièrement informés, en temps utile, de l'évolution des négociations, tout au long de celles-ci.





## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. COMPTE RENDU D'AUDITION

*Réunies conjointement le 19 février 2020 sous la présidence de MM. Jean Bizet et Christian Cambon, présidents, la commission des affaires européennes et la commission des affaires étrangères, des forces armées et de la défense ont entendu Madame Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, à propos de l'ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.*

**M. Christian Cambon, président.** – Nous accueillons cet après-midi Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, afin d'évoquer l'ouverture des négociations en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Nous ne sommes pas naïfs : la négociation avec les Britanniques sera difficile.

Les Britanniques sont désormais unis – même si les divisions en Irlande et en Écosse nous préoccupent. Le Premier ministre Boris Johnson est déterminé et refuse tout alignement avec l'Union européenne (UE). Il s'agit probablement d'une posture offensive de départ dans la négociation, mais le peuple britannique a voulu le Brexit pour mettre fin à la libre circulation.

Les présidents de nos deux commissions ont déposé lundi dernier une proposition de résolution européenne afin que le Sénat puisse faire entendre sa voix.

Le Premier ministre britannique a indiqué vouloir une série limitée d'accords – et non plus 120 comme envisagé au départ. Il estime que la coopération en matière de politique étrangère et de défense ne nécessite ni nouveau traité ni nouvelles institutions – ce qui n'était pas la position du gouvernement de Theresa May. Quelle est la position du Gouvernement ? La France a proposé un conseil de sécurité européen, qui pourrait associer le Royaume-Uni sans porter atteinte à l'autonomie de décision de l'Union européenne : cette proposition a-t-elle encore un avenir ? Comment envisager une future coopération entre l'Union européenne et le Royaume-Uni dans les domaines de la politique étrangère et de la défense, sans la mise en place d'un cadre commun permanent d'information, de dialogue et de coopération ? Ce point ne risque-t-il pas de sortir de la négociation globale ?

Nous souhaitons par ailleurs que le Royaume-Uni puisse participer à l'effort capacitaire de défense commun, notamment au travers de la coopération structurée permanente et du Fonds européen de la défense (FEDef). Mais le Royaume-Uni le souhaite-t-il ? Alors que notre coopération avec l'Allemagne avance, quel est l'avenir de la défense européenne, car le Royaume-Uni joue un rôle essentiel dans l'architecture de sécurité de l'Europe et dans sa base industrielle et technologique de défense (BITD) ? Comment continuer à l'intégrer dans cette coopération qui est une construction difficile, lente, mais nécessaire ?

Demain, le Conseil européen examinera le futur cadre financier pluriannuel : nous sommes très inquiets de la réduction de moitié envisagée pour le budget du FEDef. L'effort annoncé de 13 milliards d'euros allait dans le bon sens ; sa réduction à 6 milliards d'euros serait mal comprise. L'ambition d'autonomie stratégique européenne ne risque-t-elle pas d'être indirectement remise en cause ?

J'appelle le Gouvernement à veiller à la bonne application de l'accord de retrait sur plusieurs points. Concernant les droits des citoyens, 4,5 millions de personnes sont concernées. L'accord de retrait leur fournit un certain nombre de garanties, mais il reste des incertitudes, pour les citoyens actuellement établis et, plus encore, pour ceux qui souhaiteraient s'établir après le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Or cette question est supposée réglée et ne fait pas partie du mandat de négociation. Quels seront les pouvoirs de la Commission pour faire respecter l'accord de retrait sur ce point ?

Le protocole sur l'Irlande du Nord, qui doit préserver la paix et la stabilité en Irlande, est également supposé réglé par l'accord de retrait. Mais il implique la mise en place effective d'un dispositif frontalier en mer d'Irlande. Le Royaume-Uni et l'UE ont-ils commencé à préparer la mise en œuvre des dispositions de l'accord de retrait sur ce point ?

Enfin, quelles sont les mesures envisagées par le Gouvernement et l'Union européenne pour préparer l'éventualité d'un non-accord, ou d'un accord *a minima* ? Les dispositions prises l'an dernier dans l'urgence, pour préparer un *hard* Brexit, seront-elles suffisantes ? Les entreprises se préparent-elles suffisamment à cette éventualité ?

**M. Jean Bizet, président.** – Je tiens à remercier M. le Président du Sénat qui nous a permis d'ouvrir cette audition à tous les sénateurs.

Une nouvelle page s'ouvre dans l'histoire de l'Union européenne, en raison du retrait d'un de ses membres, le Royaume-Uni, effectif depuis deux semaines. L'Union européenne a été éprouvée par les trois années et demie qui viennent de s'écouler, passées à concrétiser la volonté du peuple britannique, exprimée dans les urnes en juin 2016. L'accord de retrait finalement conclu en octobre dernier a été le fruit de négociations ardues, tant entre l'Union et le Royaume-Uni qu'au sein même du Royaume-Uni. Une nouvelle négociation encore plus ardue s'engage à présent, dans des

délais encore plus contraints puisqu'elle doit se conclure d'ici la fin de l'année, sauf prolongation à demander avant fin juin, mais le Premier ministre britannique, M. Johnson, s'y refuse déjà - et je ne pense pas qu'il changera d'avis. Il s'agit de rebâtir une nouvelle relation euro-britannique, dans toutes ses dimensions. Nos économies sont étroitement imbriquées, l'UE étant le premier fournisseur et client du Royaume-Uni, la géographie nous gardera très proches, et nos liens historiques sont profonds. Sachez que les flux commerciaux sortants du Royaume-Uni sont dirigés à 47 % vers l'UE, tandis que les flux inverses ne représentent que 9 %. Établir un nouveau partenariat entre l'UE et le Royaume-Uni est donc impératif, mais aussi compliqué : de nombreux sujets sont sur la table. Nous nous félicitons que la proposition de mandat de négociation soit globale et couvre l'ensemble de ces sujets, car nous avons, selon les dossiers, des intérêts offensifs ou défensifs, et seul un accord couvrant le tout pourra être équilibré. Pour les Britanniques, il semble que les deux sujets majeurs de la négociation soient la pêche et les services financiers.

De ce point de vue, nous nous interrogeons sur un élément de calendrier : dans sa proposition de mandat de négociation, la Commission propose que les dispositions en matière de pêche soient établies d'ici le 1er juillet 2020, afin de pouvoir déterminer à temps les possibilités de pêche en 2021. Or, nous sommes particulièrement inquiets, car nous avons absolument besoin de conserver un accès aux eaux britanniques pour nos pêcheurs qui y font entre 30 et 45 % de leurs prises, même si je rappelle que les trois quarts des prises britanniques s'écoulent sur notre territoire. Cette disjonction de calendrier entre la pêche et le reste de la négociation me semble dangereuse : ne risque-t-on pas d'aboutir à un mauvais accord sur la pêche s'il est conclu isolément du reste ?

Deuxième sujet de préoccupation : quelle forme juridique prendra l'accord commercial qui sera conclu entre l'UE et le Royaume-Uni ? S'agira-t-il d'un accord mixte, qui impliquera une ratification par chaque État membre ? Si l'on tient compte du temps que requiert la ratification de l'accord, non seulement par le Royaume-Uni et l'Union européenne, mais aussi par les États membres, cela impliquerait de conclure la négociation plusieurs semaines, voire plusieurs mois, avant le 31 décembre 2020, ce qui écourterait encore la phase utile de négociation. La jurisprudence de la CJUE sur l'accord commercial de l'UE avec Singapour s'appliquera-t-elle, ne laissant qu'une portion congrue de l'accord à ratifier par les parlements nationaux ?

Troisième motif d'inquiétude : nous entrons dans une phase plus délicate où chaque État membre n'a pas les mêmes intérêts à défendre dans cette négociation avec le Royaume-Uni. L'unité qui a prévalu entre les États membres durant la négociation de l'accord de retrait risque d'être fragilisée. Quel est votre pronostic à cet égard ? C'est avec une grande satisfaction que nous avons constaté que l'unité des 27 n'a jamais été prise en défaut jusque-

là. Nous avons enfin réalisé que nous étions copropriétaires du premier marché économique mondial.

Enfin, puisque nous sommes à la veille du Conseil européen extraordinaire sur le cadre financier pluriannuel, je ne peux manquer de vous interroger sur la nature du compromis que Charles Michel entrevoit à ce sujet et sur ce qu'il adviendra des priorités du Sénat en la matière, que nous avons signalées au Gouvernement dans une récente résolution européenne. Nos propositions sur la politique agricole commune (PAC) sont restées lettre morte et nous n'avons obtenu, en ce domaine, aucune réponse sur nos trois propositions de résolution.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes.** –

Nous sommes au cœur d'une semaine européenne intense. Demain, un Conseil européen extraordinaire se réunira au sujet du budget. Nous y porterons quatre grandes priorités : l'agriculture – afin de ne pas demander aux agriculteurs de faire plus avec moins d'argent et de maintenir l'enveloppe de la PAC en euros courants pour l'Europe et pour la France –, la politique de cohésion – afin de préserver l'aide aux régions en transition ainsi qu'aux régions ultrapériphériques –, nos priorités thématiques – la défense, l'espace, Erasmus sont des programmes essentiels pour notre souveraineté –, et enfin de nouvelles ressources propres : aucun accord ne sera possible si nous n'avancions pas sur cette question. En effet, il n'est pas question d'augmenter les impôts sur les contribuables, mais il faut faire contribuer des acteurs qui bénéficient du marché intérieur sans y contribuer – importateurs de plastique, entreprises polluantes, Gafam, etc. Cette orientation est d'ailleurs assez convergente avec les résolutions adoptées par le Sénat.

Nous entrons dans ce débat de manière offensive. Nous n'accepterons pas de conserver indéfiniment les rabais : la France est contributeur net et n'a pas vocation à faire des chèques aux uns et aux autres. Nous ne voulons pas non plus d'une Europe au rabais, qui serait moins ambitieuse au motif qu'elle aurait perdu un membre.

Cette semaine a également été marquée par la réunion consacrée au Brexit qui s'est tenue lundi autour de Michel Barnier à Matignon. Le Brexit est désormais une réalité : le Royaume-Uni a quitté l'UE le 31 janvier sur un plan politique : il n'y a plus de commissaire britannique à la Commission, de députés européens britanniques au Parlement, ni de ministres britanniques au Conseil. Il s'agit d'un choix souverain et démocratique que nous respectons. Nous serons vigilants sur la mise en œuvre des dispositions relatives aux droits des citoyens afin de préserver les conditions de séjour et de travail des citoyens européens au Royaume-Uni et des citoyens britanniques en France – qui n'auront plus le droit de vote ni d'éligibilité aux prochaines élections municipales. Nous veillerons en outre à ce que le

Royaume-Uni mette bien en place l'autorité de surveillance indépendante, conformément aux engagements qu'il a pris dans l'accord de retrait.

L'accord de retrait garantit aussi que le Royaume-Uni honore les engagements qu'il a déjà contractés : ce qui a été décidé à 28, sera payé à 28. Le coût de la sortie est donc à la charge du Royaume-Uni.

Enfin, notamment en ce qui concerne les entreprises, l'accord de retrait prévoit que le droit européen continuera à s'appliquer au moins jusqu'au 31 décembre 2020. Pendant cette période de transition, les choses ne changent pas, ce qui nous permet de négocier dans un cadre apaisé.

Mais le délai de négociation a été fixé par Boris Johnson lui-même à onze mois. Ce calendrier contraint ne doit pas nous détourner de l'essentiel : notre objectif est d'aboutir à un accord équilibré, ambitieux et conforme aux intérêts de l'Union. Nous ne pouvons pas demander aux acteurs économiques européens de faire face à la concurrence déloyale du Royaume-Uni, sous prétexte que nous aurions mal négocié le traité. Atteindre un tel accord est difficile : les sujets sont complexes, nombreux, et nous sommes nous-mêmes nombreux autour de la table pour négocier.

Plusieurs écueils sont à éviter dans cette négociation. Nous ne devons pas revenir sur nos ambitions. Boris Johnson déclare depuis quelques semaines qu'il ne voit pas de raisons de se restreindre, notamment sur la question des conditions équitables de concurrence – ce que nous appelons le *level playing field*. Or cette notion est au cœur de la déclaration politique de l'accord de retrait, approuvée par le Conseil et le Parlement européens, mais aussi le gouvernement et le Parlement britanniques : il ne s'agit pas d'un *diktat* européen.

L'Union ne doit pas craindre d'affirmer ses principes : les droits devront avoir des obligations en contrepartie ; plus l'Europe s'ouvre, plus elle doit exiger une relation équilibrée et loyale. Il en va de la protection du projet européen et autrement, il deviendra difficile de prendre des décisions coûteuses à 27 – comme le *Green deal* européen – en raison de la présence d'un concurrent à nos portes.

Nous ne devons pas non plus céder à la pression du temps, en intériorisant les contraintes du calendrier politique britannique. À chaque étape, le fond doit primer le calendrier. Nous ne signerons pas le 31 décembre 2020 un mauvais accord qui nous engagerait pour plusieurs décennies.

Soyons lucides : la situation post-Brexit ne sera pas comme avant. Le statut d'État tiers ne peut pas être aussi avantageux que celui d'État membre de l'UE. Il n'y aura pas de *statu quo* : le Royaume-Uni ne bénéficiera plus de la politique de cohésion, de la PAC ni d'Eurojust, etc. Nous devons sensibiliser nos entreprises et nos partenaires à cette nouvelle réalité.

Ne nous divisons pas sur les priorités et sachons tenir un front commun. Cela a été notre force ces trois dernières années.

Le 3 février dernier, Michel Barnier a présenté un projet de mandat dont les principes doivent refléter les intérêts de l'Union. Ce mandat doit être approuvé mardi prochain lors du conseil des ministres des affaires générales, afin que les négociations puissent être lancées la première semaine de mars. Nos points de vigilance absolus concernent la situation des citoyens, des agriculteurs, des pêcheurs et des entreprises.

Le partenariat que nous allons bâtir est inédit par son étendue et sa profondeur. Au-delà des sujets thématiques, il y a des enjeux de gouvernance, de règlement des différends et de sanctions. Boris Johnson ne veut pas que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ait cette compétence. Mais il nous faudra contrôler le respect des engagements pris et sanctionner les écarts ! Évitions de rééditer ce qui a été fait avec la Suisse, de manière progressive et sans cadre de gouvernance commun. Des mécanismes transversaux doivent être établis.

En matière de conditions de concurrence, nous ne pourrions proposer zéro tarif et zéro quota au Royaume-Uni que s'il y a zéro *dumping*. Quelle que soit la nature de l'accord, il y aura des contrôles aux frontières : le libre-échange, même maximal, ne signifie pas absence de contrôle.

S'agissant de la pêche, nous poursuivons trois objectifs : l'accès aux eaux, la gestion de la ressource et le maintien des clés de répartition actuelles.

Ces quatre sujets - gouvernance, accord commercial, *level playing field* et pêche - seront liés dans la négociation : nous ne serons d'accord sur rien, si nous ne sommes pas d'accord sur tout. Cela nous met dans une position de force.

Pour la pêche, le choix de la date du 1<sup>er</sup> juillet est lié aux demandes de la filière qui a besoin d'un peu de visibilité, mais il n'y aura pas d'accord séparé sur la pêche. D'ici au mois de juillet pourraient être fixées les grandes orientations.

Les services financiers, qui constituent un enjeu important pour le Royaume-Uni, ne font pas partie de l'accord. L'équivalence financière est en effet accordée à un pays tiers par une décision unilatérale de l'Union : une telle décision ne se négocie pas et n'est pas permanente dans le temps. Il en va de même en matière de circulation des données personnelles.

S'agissant de la sécurité et de la défense, nous cherchons à établir un partenariat étroit avec deux piliers : la sécurité intérieure et la politique étrangère. Le Royaume-Uni est désormais un État tiers. Certains programmes sont ouverts aux États tiers, d'autres non, et nous ne ferons pas d'exception.

Nous sommes particulièrement attentifs aux prérogatives des parlements nationaux et à continuer à les informer et à les associer. Ne connaissant pas encore le contenu de l'accord, nous ne pouvons présumer de sa nature mixte ou pas. Il a donc été décidé que le sujet n'était pas encore tranché. Ce qui sera soumis aux parlements nationaux dépendra donc du contenu de l'accord.

Nous sommes préparés à tous les scénarios, il en va de la crédibilité de l'UE. Des infrastructures sont en place dans les ports normands et bretons, à Calais, à Boulogne, etc. ; certaines dispositions des ordonnances devront être renouvelées ; les mécanismes restent en sommeil, mais nous pourrons les déclencher le moment venu.

En conclusion, je tiens à redire, avec beaucoup d'amitié pour le Royaume-Uni, que l'on ne peut pas être un pied dedans, un pied dehors. Nous ne sommes pas en position de faiblesse face au Royaume-Uni, nous ne sommes pas demandeurs et nos principes sont clairs et fermes.

**M. Olivier Cadic.** – Je vous remercie pour vos propos et votre défense de l'UE dans cette discussion avec le Royaume-Uni. La secrétaire d'État britannique à l'intérieur, Mme Priti Patel, a annoncé la mise en place d'un mécanisme à points qui fermerait les frontières du Royaume-Uni aux locuteurs non anglophones ou non qualifiés : que prévoit la France à cet égard ? Y aura-t-il un principe de réciprocité ? Cela peut handicaper nos entreprises.

Seulement un tiers des inscrits au consulat français ont demandé à bénéficier du *settled status*. Je suis particulièrement inquiet pour les personnes âgées qui ne s'estiment pas toujours concernées et qui pourraient se retrouver sans couverture sociale à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021.

**M. Richard Yung.** – Le brevet unitaire va prochainement entrer en vigueur. Le Royaume-Uni fait partie de cet accord, qui prévoit une juridiction à Paris et la CJUE comme instance d'appel. Or Boris Johnson ne reconnaît pas l'autorité de la CJUE. Que va-t-il se passer ? La France souhaite-t-elle que le Royaume-Uni quitte l'accord sur le brevet unitaire ?

**M. Jean-François Rapin.** – La diminution du budget européen consacré à l'espace serait délétère pour notre autonomie et notre indépendance européennes. Cela aurait de surcroît un grave retentissement sur notre budget national, car nous ne pourrions pas revoir à la baisse nos programmes spatiaux.

Je partage votre préoccupation sur la question de la pêche. En revanche, je ne suis pas convaincu que tous nos collègues européens partagent la même ambition. Comment créer l'unité des 27 sur ce sujet ? Prévoir le pire, c'est nous préparer au meilleur : dans l'hypothèse d'un accord compliqué, prévoyez-vous des indemnités ou des compensations pour toute la filière ?

Je reviens de Bruxelles où je n'ai pas senti de réelle unité sur les sujets entre les Parlements nationaux. Les divergences entre le Conseil, la Commission et le Parlement européens sont également perceptibles. Cela n'est pas de bon augure pour entrer dans une discussion forte avec le Royaume-Uni.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Je m'étonne que deux sujets essentiels, dont pourtant Michel Barnier nous avait longuement entretenus, ne figurent pas dans le mandat de négociation. Je pense notamment à la question des droits des citoyens : 4,5 millions de personnes sont concernées, dont 3,2 millions d'Européens et 1,2 million de Britanniques ; le Royaume-Uni a adopté un statut de résident, mais, de notre côté, nous n'avons rien fait ! Le second sujet qui fait défaut est celui de l'Irlande : ce sujet n'est pas réglé ! L'Irlande du Nord aura désormais un double statut douanier, anglais et européen. C'est une erreur de ne pas intégrer cette question dans le mandat de négociation !

Nous ne nous préparons pas suffisamment à la perspective d'un échec. Il est impossible de régler en seulement dix mois tous les sujets que nous venons d'évoquer et nous nous dirigeons tout droit vers un échec. La date butoir du 1<sup>er</sup> juillet est un cadeau fait à Boris Johnson. Or rien n'est prêt et nous serons contraints de prendre des mesures de dernière minute !

**M. Robert del Picchia.** – Je ne suis pas aussi certain que vous que Boris Johnson ne changera pas d'avis !

Dans les milieux financiers et bancaires, les Britanniques ne respectent absolument pas le contrôle des financements. Il semblerait que certaines banques britanniques proposent déjà de placer de l'argent dans des endroits peu convenables...

**M. Yannick Vaugrenard.** – Vous vous montrez ferme à l'égard du Royaume-Uni, mais ne faudrait-il pas aussi se montrer rassurant ? L'Europe est économique et financière, mais aussi diplomatique et l'élaboration de positions communes avec le Royaume-Uni – sur la défense, le spatial, la géopolitique, la recherche, etc. – serait intéressante.

Ne pensez-vous pas qu'il sera difficile d'obtenir un accord global sans que l'unité des 27 ne se lézarde ? Les Français ont intérêt à défendre la pêche, les Allemands, l'automobile...

Et si l'on démontre que tout se passe bien, d'autres États membres ne risquent-ils pas d'être tentés de quitter l'Union ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – La question des droits des citoyens est cruciale pour la crédibilité de l'Union européenne et la notion de citoyenneté européenne. Or ce sujet n'apparaît pas dans le mandat de négociation. 40 % des personnes qui ont demandé à bénéficier du nouveau statut de résident n'ont pas eu de réponse dans les délais. Ne faudrait-il pas prévoir la



protection des droits des citoyens par le droit de l'Union plutôt que de renvoyer aux États membres ?

Par ailleurs, il semblerait que depuis le 1<sup>er</sup> février dernier, les transferts d'argent en provenance du Royaume-Uni ne fonctionnent plus...

**Mme Laurence Harribey.** - Je rejoins mes collègues qui ont évoqué la question des droits des citoyens.

S'agissant de la gouvernance, nous avons besoin d'un outil de règlement des conflits, mais de quoi s'agira-t-il précisément ? Cela ne risque-t-il pas de conférer au Royaume-Uni un statut spécifique et de donner des idées aux autres États membres de l'Union ?

Votre propos est ferme et volontariste. Mais *quid* des autres pays ? N'y a-t-il pas un risque que l'unité européenne ne se lézarde, car les enjeux ne sont pas les mêmes selon les pays ? Chaque État risque de souhaiter conclure un accord séparé sur les sujets qui l'intéressent.

**M. Didier Marie.** - Le projet de mandat de Michel Barnier est à la fois ambitieux et généreux. Mais la position de Boris Johnson est assez éloignée : il considère que onze mois seront suffisants, qu'il n'est tenu juridiquement par rien et qu'il pourrait s'écarter des règles européennes. Ne pensez-vous pas qu'il vise un non-accord et une sortie sèche de l'Union ?

Le Royaume-Uni refuse de se soumettre à la CJUE. Envisagez-vous la mise en place d'un comité mixte, organe de pilotage de cet accord, doté de pouvoirs de sanction en cas de non-respect des engagements du Royaume-Uni ?

**M. Benoît Huré.** - Je vous félicite pour votre volontarisme. La question du budget de l'Union constitue une grosse pierre d'achoppement. Nous n'avons pas le droit à l'erreur : un budget au rabais serait dangereux pour l'avenir de l'Europe.

Nous avons organisé hier un colloque de haut niveau sur la réunification de l'Europe depuis 1989, avec la présence notamment d'Alexis Tsipras, et je vous recommande la lecture des comptes rendus : cela permet de mieux comprendre les attentes des acteurs et les blocages réels.

Sans moyens financiers suffisants et ambitieux, nous n'avancerons pas. Vous avez insisté sur la nécessité pour l'Union de disposer de ressources propres. À chaque fois qu'une compétence est transférée à l'Union, les financements doivent également être transférés par les États, comme cela se fait habituellement entre les communes et l'intercommunalité.

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** - L'année dernière, à la suite d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne, les Français résidant dans l'Union européenne ont bénéficié d'une exonération de CSG et de CRDS sur les revenus fonciers perçus en France. Cette exonération sera-t-

elle reprise dans les accords avec le Royaume-Uni ? Dans le cas contraire, nos compatriotes français s'estimeraient lésés.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Il est important que les États membres de l'UE soient unis, mais le Royaume-Uni, lui, ne l'est pas, puisque l'Écosse et l'Irlande du Nord ont voté majoritairement pour rester dans l'Union européenne. Pourtant, le Premier ministre anglais va négocier pour l'ensemble de ce royaume. Il faudrait que les droits des citoyens soient vraiment pris en compte. Cela enverrait un message très fort d'une Union européenne qui, elle, reste ouverte, s'intéresse aux gens et peut ainsi combattre les nationalismes, en tout cas le type de courant qui a mené au Brexit. Cela enverrait aussi un message très fort à nos amis écossais et irlandais du Nord qui, eux, continuent à être tournés vers l'Union et à croire en nous. J'ai passé le 31 janvier auprès de nos amis écossais pour partager leur tristesse et montrer que nous sommes toujours à leurs côtés. Les Français vivant en Écosse m'ont demandé, en effet, s'ils allaient de nouveau être imposés comme résidents dans un pays tiers.

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** – Sur l'immigration, un système à points a été présenté hier, avec plusieurs critères : la maîtrise de l'anglais, une offre d'emploi, un niveau de salaire minimum... L'objectif recherché, tel qu'annoncé pour le moment, est bien d'organiser une immigration légale de travailleurs qualifiés. Ayons en tête que 70 % des Européens vivant actuellement sur le sol britannique, avec le système tel qu'il est présenté, n'auraient pas pu y entrer. Le ministre de l'intérieur et l'administration s'efforcent depuis hier d'analyser ce nouveau système. Une partie de l'analyse relève de la souveraineté nationale, une autre du marché intérieur. Or, les quatre libertés du marché intérieur sont liées : on ne peut pas ouvrir totalement une liberté sans réciprocité. Je placerais donc cela dans un paquet global, que nous suivrons avec vigilance, de construction de notre relation future. Des échanges auront lieu de manière à la fois bilatérale et collective. Chaque pays européen a ses propres points d'attention. Pour nous, c'est la pêche. Pour d'autres, c'est ce système nouveau d'immigration.

Nous suivons de très près les enjeux de mise en œuvre du settled status. Il faut que nous arrivions à bien faire comprendre à tous les Européens présents sur le sol britannique que nous avons bataillé pour qu'ils puissent rester au Royaume-Uni dans les mêmes conditions s'ils se sont installés avant la fin de la période de transition, c'est-à-dire avant le 31 décembre 2020 – ou plus longtemps si cette période se prolonge. Il reste du travail, et l'organisme de gouvernance devra assurer un travail collectif qui soit à la hauteur des attentes des citoyens européens qui sont installés sur le sol britannique, et dont nous devons assurer réellement la protection des droits.

Le brevet unitaire est un sujet qui est au cœur du marché unique. Effectivement, il n'est pas encore en vigueur. Je peux toutefois vous dire qu'il est hors mandat et qu'il n'est pas question qu'y participent des pays

tiers. Dans les négociations sur le cadre financier pluriannuel, l'espace, le Fonds européen de la défense et la politique de recherche font bien partie de nos priorités et sont au cœur de notre capacité à préparer le futur en tant qu'Européens. Il s'agit d'éléments de souveraineté essentiels, comme Thierry Breton l'a rappelé.

S'agissant de la pêche, Boris Johnson, dans son discours à Greenwich le 3 février que je vous invite à lire, n'a pas dit qu'il voulait la fermeture des eaux britanniques - et c'est un changement de pied important. Je l'ai entendu dire que les eaux britanniques seront sous contrôle britannique et qu'il chercherait à avoir un accord avec l'Union européenne tous les ans. C'était le point de départ de la négociation. Des dizaines de milliers d'emplois, de la filière dans son ensemble, sont concernés. Reste à négocier un bon accord.

Vous évoquiez les divisions entre les 27. La résolution du Parlement européen sur le mandat du Brexit est très claire, et correspond largement au discours que je vous tiens. Même si chaque État membre est concerné différemment, les échanges politiques au niveau ministériel avec le Parlement et la Commission permettent de mesurer une convergence certaine.

Il me semble y avoir un malentendu, Monsieur Poniatoski : beaucoup des points que vous évoquez sont réglés. Ils faisaient partie de l'accord de retrait, qui est entré dans le droit international depuis le 31 janvier. Sur les droits des citoyens, tout est en place.

**M. Ladislav Poniatoski.** - Rien n'est réglé !

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** - En France, un système très simple permettra à tous les citoyens britanniques, dès le 1<sup>er</sup> juillet, d'accéder à des titres de séjour de dix ans ou plus. Tout a été préparé, en concertation avec les Britanniques et la Commission européenne. Nous sommes en train de mettre en place les procédures, et il ne faut pas donner l'impression que nous n'aurions rien fait, au contraire ! Nous ne souhaitons pas rendre la vie des Britanniques en France plus compliquée.

Sur l'Irlande, il en va de même : nous avons le cadre et tous les acteurs sont vigilants sur la mise en œuvre de l'accord. Il doit y avoir des contrôles en mer d'Irlande, parce que tous les produits qui passeront de la grande île britannique à l'Irlande du Nord et qui passeraient ensuite cette mer d'Irlande doivent être contrôlés au même titre que s'ils entraient dans le marché intérieur. Nous avons délégué les contrôles européens aux douaniers britanniques.

**M. Ladislav Poniatoski.** - Oui, britanniques !

**Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État.** - Comme sur les droits des citoyens, les engagements pris doivent être tenus. S'ils ne contrôlent pas comme nous le souhaitons, nous pouvons prendre des mesures de rétorsion. Sur le comité de suivi des droits des citoyens et sur

cette question de l'Irlande, la priorité n'est plus de négocier, mais de contrôler la mise en œuvre. C'est pourquoi la gouvernance future doit nous armer pour pouvoir, si les engagements pris ne sont pas tenus, prendre des mesures de rétorsion, de sanction, de sauvegarde, de suspension.

L'accord de retrait a déjà réglé un certain nombre de points. S'il n'y avait pas d'accord au 31 décembre, nous tomberions dans le régime de l'OMC. Boris Johnson a dit souhaiter un accord « à l'australienne ». Je rappelle qu'il n'y a pas d'accord commercial entre l'Union et l'Australie aujourd'hui. Cela équivaldrait donc au régime de l'OMC, ce qui signifie qu'il y aurait des tarifs douaniers et des quotas. Il y aurait des contrôles aux frontières et des droits de douane. Mais l'accord de retrait nous assure un certain nombre de protections.

Les milieux d'affaires britanniques veulent continuer à avoir accès au marché intérieur de la manière la plus ouverte possible : dans un cas, 65 millions de consommateurs, dans l'autre, 460 millions ! Les entreprises veulent donc conserver les mêmes règles parce que c'est pour elles la garantie d'avoir accès à un grand marché.

En ce qui concerne la gouvernance, le Royaume-Uni aura le statut de pays tiers. Cela ne constitue pas une originalité. Il existe déjà des organes de gouvernance qui règlent nos rapports avec des pays tiers, comme dans le cadre du CETA par exemple.

Monsieur Leconte, je comprends votre inquiétude sur les droits des citoyens : les engagements pris devront être tenus.

Monsieur del Picchia, vous évoquiez les sujets financiers et fiscaux : le Conseil Ecofin, hier, a ajouté les îles Caïmans à la liste noire des paradis fiscaux de l'Union européenne. L'Union a donc des moyens d'action et ne laissera pas faire n'importe quoi. Nous serons très vigilants à l'égard du dumping fiscal et Michel Barnier connaît très bien ces sujets.

Monsieur Vaugrenard, il faudra évidemment que nous puissions nous coordonner dans le cadre des instances multilatérales. Avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, nous avons déjà l'habitude de nous réunir en format « E3 ». Ce format pourra être utilisé de manière plus fréquente, dans la mesure où nous ne pourrions plus nous coordonner au sein des instances de l'Union. Je ne crois pas que les Britanniques se désolidarisent systématiquement de nos positions. Il appartiendra à notre diplomatie de travailler dans un cadre bilatéral là où les sujets étaient traités dans le cadre européen.

J'en viens au risque politique. Il faut être clair : nous ne nous inscrivons pas dans une logique de punition ou de revanche. Notre position est économiquement rationnelle, à tel point que notre position en faveur de l'application de règles identiques est aussi défendue par de nombreuses entreprises britanniques. Toutefois, le Royaume-Uni ne peut avoir un pied hors de l'Europe et un pied dedans ; le Brexit doit avoir des conséquences. Le

statu quo ne peut perdurer. Si l'on jouit des mêmes avantages en étant hors de l'Union européenne, pourquoi se plier aux contraintes de l'Union ? Mais les agriculteurs britanniques ne bénéficieront plus de la politique agricole commune ; les régions n'auront plus accès aux fonds de cohésion ; les chercheurs britanniques ne pourront plus participer aux programmes européens de recherche, sauf si le gouvernement britannique en fait la demande explicite ; il en va de même pour les étudiants avec Erasmus. L'Europe, c'est aussi des politiques concrètes. Le Brexit aura donc des conséquences concrètes dans la vie des Britanniques. Notre but n'est pas de pénaliser les Britanniques ni de les punir, mais nous devons exprimer une position rationnelle, et si nous signons un accord, celui-ci doit être équilibré et protéger nos acteurs économiques.

Monsieur Huré, vous avez raison sur le cadre financier pluriannuel, et le parallèle avec les intercommunalités est éclairant : les compétences doivent aller de pair avec les responsabilités et les moyens. Mais trop souvent au niveau européen, on veut faire des choses ensemble, sans s'en donner les moyens. La position des États « frugaux », qui consiste à chercher à définir le budget européen en fonction de ce que chacun est prêt à donner et de voir ensuite comment on répartit les parts du gâteau, aboutit à une Europe au rabais. C'est prendre les problèmes à l'envers. Il faut commencer par examiner les politiques qui gagnent à être exercées en commun plutôt que séparément, puis y consacrer les moyens nécessaires, pourvu qu'in fine, comme le disait Jean Arthuis, on ne paie pas plus cher au total et que l'on évite les doublons. C'est pourquoi nous avons ces discussions au niveau européen sur les ressources propres, sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, la taxe plastique, la fiscalité des Gafa, la taxe sur les transactions financières... Un certain nombre d'outils existent. Deux semblent plus mûrs : la taxe carbone et la taxe sur le plastique, pour taxer ceux qui nous inondent de plastique sans financer aucunement le recyclage, tout en permettant de moduler le taux en fonction du recyclage.

La question des exonérations de CSG et de CRDS est une question bilatérale qui ne concerne pas l'Union européenne. M. Darmanin pourrait mieux vous répondre que moi.

Enfin, je ne peux pas, pour des raisons évidentes me prononcer d'un point de vue politique sur la question de l'unité du Royaume-Uni. En revanche, il m'apparaît important que l'État de droit soit pleinement respecté dans tous les pays. Partout, les évolutions doivent se produire dans le respect de la Constitution.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie.



## II. EXAMEN EN COMMISSION

*Réunies conjointement le 19 février 2020 sous la présidence de MM. Jean Bizet, président et rapporteur du texte, et Ladislav Poniatoŕski, représentant le président Christian Cambon et rapporteur du texte, la commission des affaires européennes et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ont procédé à l'examen du texte de la proposition de résolution européenne sur le mandat de négociation du nouveau partenariat Union européenne - Royaume-Uni n°322, déposée par MM. Jean Bizet et Christian Cambon. La commission des affaires européennes a également examiné le projet d'avis politique présenté par M. Jean Bizet.*

**M. Jean Bizet, président.** – Nous nous réunissons cet après-midi, conjointement avec nos collègues de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, pour examiner une proposition de résolution européenne (PPRE) que j'ai déposée avec le président Cambon sur le projet de mandat de négociation en vue d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni et dont vous avez pu prendre connaissance. Je salue également la présence des présidents de chacune des commissions permanentes ou de leur représentant. Nous les avons en effet sollicités pour qu'ils nous fassent part de leurs éventuelles remarques sur le mandat proposé par la Commission. Nous avons notamment reçu des contributions ou des observations de Vincent Eblé, de Sophie Primas, d'Hervé Maurey et de Philippe Bas. Le président de la commission des finances nous a indiqué que le rapporteur général, Albéric de Montgolfier, avait consacré l'un de ses rapports à la question de la stratégie française face au Brexit concernant les places financières : je vous propose d'y ajouter une référence dans notre PPRE.

Cette démarche est inhabituelle dans son format, mais elle s'explique par les délais très courts qui s'imposent à nous. La Commission européenne a publié le 3 février dernier une recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni. Ces négociations seront à nouveau menées par Michel Barnier, sur le fondement du mandat que le Conseil doit arrêter le 25 février, c'est-à-dire mardi prochain.

Le calendrier extrêmement serré de cette négociation nous imposait d'informer le Gouvernement dès que possible des lignes rouges que le Sénat souhaite voir respectées. Le président Cambon et moi-même avons examiné les possibilités offertes par le Règlement du Sénat. La seule solution possible pour être dans les temps consistait à adopter aujourd'hui une PPRE qui n'ait plus vocation à évoluer après cette réunion. En effet, le texte que la commission des affaires européennes adoptera tout à l'heure sera renvoyé à la commission des affaires étrangères, qui ne pourra l'examiner que le 26 février, soit le lendemain du Conseil validant le mandat. Ce sera donc un

examen pour ordre, l'objectif étant bien d'aboutir à un texte stabilisé au cours de notre réunion de ce jour, afin de le transmettre au Gouvernement dès à présent de façon informelle.

Cette négociation s'annonce rude. Même si nous pouvons nous féliciter de pouvoir compter sur l'expérience de Michel Barnier, nos amis britanniques ne nous feront pas de cadeau. Les propos du Premier ministre Boris Johnson et du négociateur britannique David Frost ne laissent aucun doute à ce sujet. La période actuelle est d'une certaine manière une phase d'affirmation et de démonstration de force de part et d'autre. Mais il nous appartient, à nous les Européens, de ne pas être naïfs ! Et nous devons nous préparer à tout, même à l'absence d'accord en bout de course. Un *no deal*, après tout, est possible, qui ferait basculer notre relation avec le Royaume-Uni dans le régime applicable aux États tiers dans le respect des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

**M. Ladislav Poniatski, rapporteur.** – J'ai été nommé rapporteur de ce texte ce matin ! Mais je vous conseille de lire l'exposé des motifs, qui est extrêmement clair. Nous venons d'auditionner la secrétaire d'État chargée des affaires européennes, qui a confirmé nos craintes, s'agissant de cette négociation d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni. Ce ne sera pas simple. Je reviendrai sur quelques points particuliers.

Sur la politique étrangère et la défense, nous souhaitons un partenariat aussi proche que possible avec le Royaume-Uni, qui reste le partenaire le plus naturel de la France en Europe, du point de vue de sa culture stratégique et de ses ambitions opérationnelles et capacitaires. C'est un partenaire clef aussi en raison de sa place à l'ONU et à l'OTAN. Je suis très optimiste sur ce partenariat bilatéral de défense : il restera excellent.

Notre coopération bilatérale sera marquée cette année par la célébration de l'Appel du 18 juin, et par les dix ans des traités de *Lancaster House*. La force expéditionnaire conjointe franco-britannique doit bientôt atteindre sa pleine capacité opérationnelle. Notre coopération dans le domaine capacitaire, notamment en matière de missiles et de guerre des mines, est essentielle. Cette coopération bilatérale est structurante pour la défense européenne. Elle doit se poursuivre et se renforcer.

Nous appelons à la mise en place de mécanismes permanents d'échange et de coopération entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, mais le gouvernement britannique ne souhaite ni un nouveau traité ni de nouvelles institutions. Cela me convient, mais cela ne risque-t-il pas de fragiliser considérablement la défense européenne ?

Nous craignons aussi l'impact de la révision à la baisse du budget du Fonds européen de la défense. La récente proposition du président du Conseil, Charles Michel, dénote un progrès. Alors qu'on était passé de 13 milliards d'euros à 6 milliards d'euros, il propose 1 milliard d'euros



supplémentaires. Ces évolutions risquent toutefois de remettre en cause l'ambition d'autonomie stratégique européenne.

La question des droits des citoyens est supposée réglée par l'Accord de retrait, qui fournit un certain nombre de garanties aux 4,5 millions de citoyens dont le Brexit fragilise le statut : 3,2 millions d'Européens résidant en Angleterre, et 1,2 million de Britanniques installés en Europe. La PPRE insiste sur la nécessité de faire respecter scrupuleusement cet accord, pour sécuriser la situation de ces personnes, alors que des incertitudes demeurent. Nous demandons de la souplesse et une prise en compte des situations particulières. Nous souhaitons aussi, autant que possible, la distribution de documents attestant du maintien des droits des personnes afin de recréer un climat de confiance qui fait actuellement défaut. Pour les citoyens qui souhaiteront s'établir après la fin de la période de transition, soit après le 31 décembre, le sujet n'est pas traité par cet accord, les perspectives sont particulièrement floues et la secrétaire d'État n'est pas parvenue à les éclaircir pour nous.

Le risque d'éclatement du Royaume-Uni est également une source d'inquiétude, comme nous l'avons vu récemment en Écosse. Le gouvernement écossais est entré en campagne en faveur d'un second référendum sur l'indépendance, susceptible, d'après les derniers sondages, d'aboutir à un résultat positif - et Boris Johnson s'est empressé d'indiquer qu'il n'en était pas question. La situation est donc bloquée. En Irlande, la victoire du *Sinn Féin* aux récentes élections législatives complique la situation, puisque ce parti rejette en bloc le dispositif frontalier prévu.

En définitive, les déclarations récentes du Premier ministre Boris Johnson sont inquiétantes. Il aura à cœur de donner un nouvel élan au Royaume-Uni et ne se privera sans doute pas de jouer sur nos divisions. Il faut donc se préparer à tout, notamment à ne pas aboutir, ou à parvenir à un accord *a minima* dont les répercussions économiques doivent être anticipées.

Tels sont les éléments que je puis vous apporter pour lancer le débat. J'ai bien compris que ne voteront aujourd'hui que les membres de la commission des affaires européennes. La commission des affaires étrangères se prononcera formellement mercredi prochain mais ses membres sont invités à enrichir le texte dès aujourd'hui grâce à cette réunion commune.

**M. Jean Bizet, président.** - Nous sommes contraints par ce calendrier particulier. Le Royaume-Uni ne peut pas espérer à la fois conserver le bénéfice de certaines dimensions de la construction européenne et s'exonérer d'autres aspects de cette construction ressentis comme contraignants : la liberté que le Royaume-Uni entend retrouver en se retirant de l'Union a nécessairement un prix. Cela est particulièrement important en matière de services financiers. Le négociateur en chef de l'Union européenne a indiqué qu'il n'y aurait « pas d'équivalence générale, globale ou permanente sur les services financiers ». C'est évidemment un point sur

lequel nous insistons. Selon la directrice générale du Trésor, Mme Renaud-Basso, que vient d'auditionner la commission des finances, une équivalence serait accordée sur certains services financiers, mais elle serait révisable et révocable dès que le Royaume-Uni montrerait des velléités de diverger.

Nous insistons également sur la nécessité de parvenir à un accord sur la pêche. C'est une condition *sine qua non* pour permettre la conclusion d'un accord d'ensemble. Cela figure bien dans le projet de mandat, mais nous insistons particulièrement sur ce point. J'aimerais que nous y consacrons du temps avant l'été. Je crois que nous allons revivre à grande échelle ce que j'ai vécu à petite échelle avec Guernesey : Londres s'est empressée de dénoncer l'accord de 1964 liant les îles anglo-normandes et les Vingt-Sept ; mais, en dix jours, le problème a été résolu. Les pêcheurs de Guernesey se sont fait prendre en otage par Londres, mais le comité régional des pêches de Normandie a réagi en proclamant que si les Français n'avaient plus accès aux eaux britanniques, les Britanniques n'auraient plus accès aux criées de Normandie. Le matin, 46 licences ont été émises au prix de 100 euros, puis elles ont été gratuites. Cela risque de se passer de la même façon. Il faut dire que les pêcheurs français prennent parfois jusqu'à 60 % de leurs poissons dans les eaux britanniques, en particulier écossaises, mais que 75 % du poisson pêché par les Britanniques est vendu dans l'Union européenne.

Nous considérons que le niveau d'ambition du partenariat sera directement corrélé au niveau d'harmonisation des normes, dans un contexte où, pour la première fois, l'enjeu est de gérer une volonté de divergence réglementaire.

Comme l'a fait le Parlement européen dans sa résolution adoptée le 12 février, nous relevons que le niveau d'ambition le plus élevé suppose une harmonisation dynamique des normes. J'ai bien entendu les propos tenus par David Frost, qui rejette tout alignement dynamique et dénonce par avance le traitement injuste qui serait fait au Royaume-Uni, par rapport à d'autres États ayant conclu des accords de commerce.

Mais le Royaume-Uni n'est pas dans la position classique des autres États avec lesquels nous contractons. L'imbrication des économies britannique et européenne est sans commune mesure avec celle des autres États. La proximité géographique se passe de commentaire. Or, pour la première fois, nous sommes confrontés à nos frontières immédiates, je le souligne à nouveau, à un État qui veut diverger pour nous faire concurrence, et à non à un État qui souhaite converger.

Nous relevons donc les enjeux relatifs aux conditions de concurrence loyale, équilibrée et équitable, notamment l'importance des sujets relatifs à l'environnement et à la lutte contre les changements climatiques, au moment

où le Pacte vert pour l'Europe est l'une des priorités de la Commission européenne.

Nous souhaitons que des mesures de sauvegarde puissent être envisagées pour des produits sensibles. Celles-ci pourraient ainsi être activées si les produits concernés sont importés dans l'Union dans des quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'ils causent ou menacent de causer un préjudice grave aux producteurs de l'Union fabriquant des produits similaires ou directement concurrents.

Nous avons également plaidé pour renforcer le mécanisme de règlement des différends, qui doit être crédible, réactif et dissuasif. Il sera forcément différent de celui qui est prévu par les autres accords de libre-échange. Nous insistons en effet sur la qualité de la gouvernance, le suivi de l'accord et le mécanisme de règlement des différends. Ce sera un point important pour la crédibilité d'ensemble.

Le Royaume-Uni et l'Union devront mettre en place des organismes indépendants dotés de moyens suffisants pour veiller au respect des engagements pris.

Le Royaume-Uni devra, et c'est un point fondamental, reconnaître la compétence exclusive de la Cour de justice de l'Union européenne pour apprécier le droit européen. C'est un chiffon rouge pour les Britanniques, mais c'est nécessaire s'ils veulent rester dans certaines agences de l'Union européenne...

Enfin, nous demandons expressément que les parlements nationaux soient étroitement et régulièrement informés, en temps utile, de l'évolution des négociations, tout au long de celles-ci. C'est là un enjeu démocratique majeur !

S'agira-t-il d'un accord mixte, d'un accord simple ? La question n'est pas tranchée.

Sur le fondement du rapport qui vous a été présenté, je vous invite à formuler vos éventuelles observations.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il serait bon que nous affirmions plus que par quelques lignes notre attachement aux droits des citoyens. Nous pourrions y consacrer un chapitre à part, qui affirme : « Concernant les droits des citoyens, plus de 5 millions de personnes sont impactées par la perte des droits de citoyen européen qu'engendre le Brexit. La manière dont ces droits au séjour, droits sociaux et autres protections seront assurés dans la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni illustrera la place que l'Union européenne fait à ses citoyens et à leurs droits. Les droits des citoyens britanniques dans l'Union européenne et européens au Royaume-Uni doivent être réaffirmés dans la relation finale entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. »

Cela est certes précisé dans l'accord existant. Mais son application laisse à désirer : les demandes de titres de séjours ne sont pas honorées dans les délais.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous en parlons aux points 83 et 84 : le Sénat « recommande une extrême vigilance quant à la mise en œuvre des dispositions de l'Accord de retrait sur les droits des citoyens, pendant et à l'issue de la période de transition » et « invite en particulier le Royaume-Uni et les États membres de l'Union européenne à sécuriser la situation des citoyens de l'autre Partie établis sur leur territoire, grâce à une politique de communication adaptée, à la délivrance de documents attestant du maintien des droits, et à une prise en compte effective des situations particulières ».

**M. André Gattolin.** – Mais le chapeau « concernant la conduite des négociations » qui précède ces alinéas ne convient pas : il ne s'agit pas de cela.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Cela me gêne de parler de la pêche avant de parler des citoyens.

**M. Ladislav Poniatski, rapporteur.** – Je le comprends, mais la pêche fait partie du mandat de négociation, à l'inverse du problème très important que vous évoquez. Nous avons le droit de vouloir insister sur ce fait, mais pas au même niveau.

**M. Jean Bizet, président.** – Nous pouvons cependant modifier le chapeau en indiquant : « Concernant le suivi des dispositions de l'accord de retrait relatives aux droits des citoyens. »

**M. Gilbert Roger.** – Peut-être serait-il intéressant, soit dans l'exposé des motifs, soit dans la résolution, de faire référence aux outre-mer ?

Nous nous sommes rendus il y a une quinzaine de jours au Parlement européen et à la Commission. J'ai été inquiet lorsque j'ai entendu dire à la Commission que le départ du Royaume-Uni allait représenter une contrainte financière, et qu'il nous fallait faire encore plus d'économies sur les différents programmes. Je crains que cela ne soit difficile à accepter par nos concitoyens. Peut-être faudrait-il préciser que le résultat de la négociation ne doit pas être négatif pour nos concitoyens ?...

**M. Jean Bizet, président.** – On pourra sans doute insérer une mention sur les outre-mer. Concernant les aspects financiers, le Royaume-Uni étant un contributeur net, le budget sera forcément moindre.

**M. Ladislav Poniatski, rapporteur.** – À l'alinéa où il est écrit que les 27 veilleront à préserver les intérêts de l'Union européenne, nous pourrions ajouter que cela comprend les outre-mer.

**M. Jean Bizet, président.** – Il s'agit du point 87 : le Sénat « invite les 27 États membres à rester unis dans cette négociation pour préserver les intérêts économiques et stratégiques de l'Union européenne ». Nous

pourrions ajouter : « y compris des régions ultrapériphériques et des pays et territoires d'outre-mer. »

**M. Gilbert Roger.** - C'est parfait.

**M. Didier Marie.** - Le plus dur est devant nous, comme en témoignent les soubresauts de nos relations avec les Britanniques sur la pêche ou l'immigration. Les déclarations de Boris Johnson ne peuvent être qu'inquiétantes. Dire que le retour aux règles de l'OMC ne posera pas de problème particulier lui permet de mettre la pression sur les autorités européennes. Affirmer sa volonté de diverger des règles européennes avant même le début des négociations ne peut qu'aboutir à durcir ces dernières.

À l'alinéa 26, il serait intéressant de rappeler que le respect des conditions de concurrence équitable s'impose dans la durée.

À l'alinéa 31, qui affirme la nécessité de renforcer les services douaniers, il faudrait ajouter qu'il convient aussi de renforcer les services vétérinaires, qui sont très mal dotés.

À l'alinéa 32, il est question de l'harmonisation dynamique des normes et des règles.

**M. Jean Bizet, président.** - Cela répond-il à votre préoccupation concernant l'alinéa 26 ?

**M. Didier Marie.** - Il serait préférable de préciser à l'alinéa 32 : « vers le mieux-disant. » La dynamique pourrait en effet être négative.

Concernant la pêche, la Commission européenne ne souhaite pas des négociations annuelles concernant les quotas. Or cela n'apparaît pas clairement aux alinéas 34 à 39.

À propos de la coopération sur les services financiers, il conviendrait d'ajouter une phrase sur la lutte contre l'évasion fiscale. Londres est une des principales places financières et les îles Caïman sont sous souveraineté britannique.

Concernant les transports à l'alinéa 58, j'ai publié un rapport d'information avec Jean-François Rapin, qui insistait sur la nécessité de maintenir le corridor entre la mer du Nord et la Méditerranée, et impliquant les ports normands. Une référence y serait utile, car le problème n'est pas réglé.

Enfin, à l'alinéa 62, concernant la sécurité intérieure, plutôt que « constate », je préférerais que l'on écrive : « rappelle que l'Union européenne et le Royaume-Uni partagent des valeurs communes » et « souligne » plutôt que « relève que l'Union européenne et le Royaume-Uni sont confrontés à des menaces communes ».

De même, à l'alinéa 64, plutôt que d'écrire : « estime que le nouveau partenariat ne devra pas se traduire par une diminution du niveau de

protection », il me semble préférable de préciser que le nouveau partenariat « devra garantir » un haut niveau de protection et de coopération.

L'alinéa 69 évoque le Conseil de sécurité européen. Je ne suis pas convaincu de la pertinence de le faire à ce stade.

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** – Modifier l'alinéa 69 est compliqué parce que le Président de la République s'est engagé sur le sujet. La rédaction n'est pas si mauvaise. Concernant les quotas de pêches, les britanniques vont se battre ! Nous allons avoir des discussions de marchands de tapis !

**M. Didier Marie.** – L'idée, c'est qu'il n'y ait pas de négociations annuelles !

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** – L'alinéa 58 sur les ports normands tel qu'il est rédigé me convient, car il fait simplement état d'une vigilance à avoir sur le fameux *Land Bridge*. Si cette voie est ralentie, ce sera la liaison directe Dublin-Le Havre qui en profitera. Cela me convient tout à fait !

**M. Jean Bizet, président.** – Je précise que les alinéas 59 et 60 ont été intégrés dans cette formulation conformément à une suggestion de la commission du développement durable. On peut aisément insérer au paragraphe 31 le mot : « vétérinaire ».

**M. Ladislas Poniowski, rapporteur.** – Excellent !

**M. Jean Bizet, président.** – Depuis la crise de la vache folle, le réseau d'épidémiosurveillance britannique ne s'est guère amélioré.

En ce qui concerne le paragraphe 32, la convergence réglementaire prévue dans la durée, par définition, ne sera jamais moins-disante, elle ne peut être que mieux-disante.

On peut enfin ajouter après le paragraphe 45 un petit mot sur l'évasion fiscale.

**M. Claude Kern.** – Je partage l'inquiétude exprimée par rapport à la position des autres pays européens, notamment l'Allemagne et les Pays-Bas. Aujourd'hui, les pêcheurs néerlandais n'insistent plus, car ils ont trouvé des solutions en installant une partie de leur flotte en Angleterre. L'Allemagne a d'autres intérêts. Ils plaident donc pour un départ doux du Royaume-Uni. Il est important d'échanger avec les différents parlements.

**M. Jean Bizet, président.** – Je suis d'accord avec cette analyse. La pêche représente 0,1 % du PIB britannique, contre 13 % à 14 % pour la City. Ils vont nous « occuper » avec le problème de la pêche. Derrière cela, va se poser la problématique des reports de pêche et des poissons sous quota. Il va falloir repenser toute la politique commune de la pêche, mais c'est un dossier à tiroirs.

**M. Robert del Picchia, rapporteur.** – Je me souviens d'un entretien que j'ai eu avec Maurice Faure. Je lui demandais pourquoi le traité de Rome ne comportait pas un paragraphe concernant la sortie. Il m'a répondu qu'il y en avait un initialement, mais qu'il avait été supprimé de crainte que l'un des six ne quitte l'accord ! Entretemps, il y a eu Lisbonne et nous rencontrons aujourd'hui ce grand problème !

Je suis d'accord avec Didier Marie sur l'évasion fiscale. Depuis quelques mois, des personnes sont chargées dans les banques anglaises de trouver des solutions pour placer les euros déposés par des Français. Pire, les grandes assurances britanniques ont développé à Paris des bureaux pour placer de l'argent sur des fonds britanniques. La place financière britannique posera problème. C'est pourquoi l'expression « coopération en matière de services financiers » ne me plaît pas. Nous n'allons pas coopérer puisqu'il s'agit d'un grand concurrent qui nous crée déjà des ennuis. Il faudrait être plus dur et parler de « relation » dans le domaine financier.

**M. Jean Bizet, président.** – Ces deux remarques sont pertinentes ! Supprimons le mot « coopération » pour le remplacer par « relation ». À la suite de la remarque de Didier Marie, on ajouterait un paragraphe après le 45 : « estime que le Royaume-Uni et l'Union européenne doivent continuer à partager des objectifs communs en matière de lutte contre l'évasion fiscale et y contribuer ensemble. »

**M. Pierre Laurent.** – Je vais m'abstenir sur la PPRE. Je partage l'objectif d'exprimer des exigences sur le mandat de négociation, qu'il s'agisse de la pêche, du climat, ou de la propriété intellectuelle. En revanche, malgré les exigences qui sont portées, cela me paraît insuffisant. Nous allons assister dans les prochains mois à un face à face entre le modèle actuel de libre-échange de l'Union européenne et un autre modèle de libre-échange plus concurrentiel, plus dur, plus égoïste. Cela me paraît insuffisant pour traiter les enjeux qui sont les nôtres. Si nous voulons relever le défi climatique, il va falloir penser à de véritables politiques industrielles européennes et bilatérales avec d'autres pays. L'Union européenne prend beaucoup de retard pour passer à l'offensive sur ces sujets.

L'organisation du règlement des différends me préoccupe. C'est une question essentielle qui pose de plus en plus de difficultés sur le plan international, singulièrement avec le développement des accords de libre-échange. Comme tout le monde laisse dépérir l'OMC, nous avançons vers un système à la carte de règlement des différends. J'ai écouté la ministre tout à l'heure : ce vers quoi nous allons n'est ni clair ni limpide !

Sur la question : « accord mixte ou pas », je reste sur ma faim par rapport à la réponse de la ministre. On entre dans un processus de décision problématique vu l'ampleur des enjeux. Je constate néanmoins que la tendance est d'essayer d'éviter les accords mixtes pour ne pas « s'emmerder » – excusez-moi l'expression – avec la ratification des États.

Cela pose néanmoins des problèmes démocratiques au vu de la nature des enjeux.

**M. Ladislav Poniowski, rapporteur.** – Je n'ai pas compris si votre abstention était liée à l'accord mixte, aux enjeux climatiques ou aux programmes industriels innovants sur lesquels les Anglais sont demandeurs ? En ce qui concerne le défi climatique, la rédaction me semble de nature à vous rassurer : nous ne voulons pas de tricheurs.

En revanche, je suis tout à fait d'accord avec vous en ce qui concerne les programmes techniques et autres. Je fais confiance à Michel Barnier. Nous devons être très fermes sur tout ce qui risque de créer un conflit ne pouvant être réglé que par la Cour de justice de l'Union européenne. Prenons l'exemple de Galileo : en quittant l'Europe, les Anglais sont perdants. C'est pourquoi ils ont intérêt à négocier, et nous aussi parce que nous ne devons pas nous affaiblir dans toutes ces technologies. Dans tous les domaines où ils sont demandeurs, il faut dire leur dire oui, mais à condition qu'ils respectent la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne en cas de litige.

En ce qui concerne l'accord mixte, je comprends votre réticence, notamment par rapport à la réponse de la ministre.

**M. Jean Bizet, président.** – La dérive libérale des Anglais est ancienne, elle fait partie de leur référence génétique – dont acte. C'est la raison pour laquelle ils se sentent un peu à l'étroit dans l'Union européenne, qui a des valeurs qu'ils ne partagent plus. On le voit bien y compris au travers du socle européen des droits sociaux. Nous regrettons tous la dérive du multilatéralisme vers le bilatéralisme, mais je rends toujours hommage à Jean-Claude Juncker, qui s'est engagé à marche forcée sur des accords de libre-échange bilatéraux parce que le multilatéralisme était en panne. La multiplication des accords bilatéraux permet de faire référence à des normes qui sont européennes. Or celui qui a les normes a aussi le marché !

En ce qui concerne la mixité ou non d'un accord, les accords de libre-échange sont par définition une compétence exclusive de l'Union européenne. Quand on pèse 440 millions d'habitants, on a plus de force dans la compétition commerciale internationale. L'exemple du CETA, auquel la Wallonie s'était opposée, est édifiant. D'où la nécessité d'un travail régulier de notre groupe de suivi sur les négociations commerciales internationales pour éviter les frustrations finales.

La ministre a laissé entendre que la partie régaliennne serait du registre des parlements nationaux, mais ce ne sera pas la partie consistante de l'accord. D'où l'intérêt du groupe que Christian Cambon et moi-même animons pour être au plus proche des évolutions et vous informer au mieux.

S'agissant des ports, évoqués par Didier Marie, nous ferons référence au rapport d'information n° 171 du 30 novembre 2018 que ce dernier a publié avec Pascal Allizard et Jean-François Rapin.



**M. Michel Vaspert.** – J’interviens au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, son président n’ayant pu assister à la présente réunion.

Je vous remercie d’avoir intégré les alinéas 59 et 60, que notre commission, consultée par vos soins, vous a proposé d’ajouter. Nous avons mis en place, comme vous le savez, une mission d’information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes. Or les ports de commerce français s’inquiètent de la récente décision des Britanniques de mettre en place dix zones franches, dont la localisation ne devrait être précisée qu’à la fin de l’année, mais pour une mise en œuvre dès 2021.

Nous aurons à travailler également sur la performance et la compétitivité, y compris sociale, de nos grands ports français. Nous avons déjà un handicap par rapport aux ports du nord de l’Europe, nous risquons d’en cumuler un autre... Si, comme le président l’indiquait précédemment, il ne faut pas faire preuve de naïveté vis-à-vis des Anglais, c’est également valable face aux actions menées par la Chine !

**M. Ladislav Poniowski, rapporteur.** – J’apprécie beaucoup cette intervention. Bien sûr, l’alinéa 60 répond à votre attente, mais nos services ne pourraient-ils pas travailler sur cette notion de « zone franche », derrière laquelle peut se cacher toute une série d’avantages ? J’entends que l’alinéa 60 évoque « l’adoption de règles fiscales et sociales particulièrement attractives au Royaume-Uni », mais n’y a-t-il pas moyen de glisser dans le texte ces termes « zone franche » ? Boris Johnson, lui-même, en a parlé !

**M. Jean Bizet, président.** – Nous avons pris en compte, me semble-t-il, toutes les remarques exprimées. Je sou mets donc aux membres de la commission des affaires européennes le texte de la PPRE.

*À l’issue du débat, la commission des affaires européennes a conclu à l’adoption de la proposition de résolution européenne modifiée, dans la rédaction reproduite plus bas.*

*Elle a également adopté l’avis politique suivant, adressé à la Commission européenne :*

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

La commission des affaires européennes du Sénat français,

Vu le traité sur l’Union européenne,

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

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

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

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

Vu l'accord du 17 octobre 2019 sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (2019/C 384 I/01),

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

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

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

Vu la décision (UE) 2020/135 du Conseil du 30 janvier 2020 relative à la conclusion de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique,

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

Vu la résolution du Parlement européen du 12 février 2020 sur la proposition de mandat de négociation en vue d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (P9\_TAPROV(2020)0033),

Considérant que le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne est effectif depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, en application de l'accord de retrait conclu le 17 octobre 2019, ratifié par les deux Parties ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*- Concernant le partenariat économique*

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Concernant la pêche*

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

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

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

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

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

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

- *Concernant les relations en matière de services financiers*

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

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

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

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

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

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

*- Concernant la propriété intellectuelle*

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

*- Concernant la protection des consommateurs*

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

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

*- Concernant le changement climatique et l'environnement*

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

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

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

*- Concernant les transports*

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

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

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

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

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

- *Concernant la sécurité intérieure et la coopération judiciaire*

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*- Concernant l'Irlande du Nord*

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

*- Concernant la conduite des négociations*

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

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

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

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

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



**PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE MODIFIÉE**

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

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur l'Union européenne,

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

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

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

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

Vu l'accord du 17 octobre 2019 sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (2019/C 384 I/01),

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

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

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

Vu la décision (UE) 2020/135 du Conseil du 30 janvier 2020 relative à la conclusion de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique,

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

Vu la résolution du Parlement européen du 12 février 2020 sur la proposition de mandat de négociation en vue d'un nouveau partenariat avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (P9\_TA-PROV(2020)0033),

Considérant que le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne est effectif depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, en application de l'accord de retrait conclu le 17 octobre 2019, ratifié par les deux Parties ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*- Concernant le partenariat économique*

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

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

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

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

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

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

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

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

- *Concernant la pêche*

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

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

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

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

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



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

*- Concernant les relations en matière de services financiers*

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

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

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

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

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

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

*- Concernant la propriété intellectuelle*

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

*- Concernant la protection des consommateurs*

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

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

*- Concernant le changement climatique et l'environnement*

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

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

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

*- Concernant les transports*

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

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

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

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

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

*- Concernant la sécurité intérieure et la coopération judiciaire*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- un arrangement administratif avec l'Agence européenne de défense (AED) ;
- la possibilité pour le Royaume-Uni de participer à la coopération structurée permanente (CSP) ;
- la définition d'un statut spécifique au Royaume-Uni pour la participation aux actions financées par le Fonds européen de la défense (FEDef), dont le budget pour la période 2021-2027 doit être maintenu au niveau initialement proposé par la Commission, sous peine de contresens politique, économique et stratégique ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*- Concernant l'Irlande du Nord*

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

*- Concernant la conduite des négociations*

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

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

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

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

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

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





## TABLEAU COMPARATIF

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la résolution est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/tableau-historique/ppr19-322.html>