

Note de Christophe VERBIST et Charles-Etienne LAGASSE

À l'Intergroupe parlementaire

Date : le 28 novembre 2016

Concerne : modalités de sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne

I Base juridique

1.1. Article 50 TUE

Celle-ci est fixée par l'article 50 du Traité sur l'Union Européenne (TUE)

Article 50

1. Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.

2. L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.

3. Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai.

4. Aux fins des paragraphes 2 et 3, le membre du Conseil européen et du Conseil représentant l'État membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent. La majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, point b), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

5. Si l'État qui s'est retiré de l'Union demande à adhérer à nouveau, sa demande est soumise à la procédure visée à l'article 49.

Quelles sont les modalités principales de l'article 50 TUE

- c'est l'Etat membre concerné qui dispose, seul, de la compétence d'enclencher la procédure ;
- les modalités du retrait sont définies dans un accord négocié entre l'Union Européenne et cet Etat membre ;
- cet accord prenant effet à la date qu'il fixe ou à défaut, deux ans après la notification du retrait ;

-l'article 50 du TUE ne requiert ni le commun accord au Conseil, ni une ratification par les autres Etats membres de l'accord de retrait, contrairement à ce qui est prévu pour le traité d'adhésion d'un nouvel Etat membre à l'Union européenne (article 49 du TUE) ou pour la révision des traités (article 48 du TUE)

1.2. Que se passe-t-il durant la phase d'activation de l'article 50 TUE ?

Pour la plupart des observateurs, l'accord de retrait risque de prendre plusieurs années et donc le délai de deux années à compter de la date de notification sera très certainement prorogé (il faut l'unanimité !). (article 50.3 du Traité)

La question de savoir si l'activation de l'art. 50 est réversible est discutée. Mais c'est en tout cas la position de Donald TUSK, le président du Conseil.

Incertitude également quant à la forme de la notification : s'agit-t-il d'une simple déclaration de rupture ou d'une proposition de négociation ?

Les parlements nationaux ne seront pas appelés à ratifier l'accord de retrait , sauf le Parlement britannique.

Celui-ci sera adopté, après approbation du Parlement européen, par le Conseil à une majorité qualifiée, représentant 72% des votes des Etats participants (hors Royaume-Uni) et 65% de la population européenne. (cfr article 50.4. qui fait référence à l'article 238 paragraphe 3 b) du TFUE)

Le projet d'accord pourra être soumis à la Cour de Justice de l'Union Européenne afin de vérifier sa conformité aux traités avant son entrée en vigueur, ce qui aurait pour conséquence de retarder d'au moins une année la fin de la procédure.

Durant les négociations , le Royaume-Uni demeure à part entière un membre de l'Union Européenne : à ce titre, il contribue au budget et reçoit des subventions.

Les parlementaires britanniques au Parlement européen restent en place, ainsi que les juges et le Commissaire britannique (celui-ci ayant néanmoins démissionné).

Le Premier ministre et les ministres britanniques continuent à participer aux travaux du Conseil européen et du Conseil des ministres , ne portant pas sur la négociation de l'accord de retrait.

Conformément à l'article 50.4 TUE, le membre du Conseil européen et du Conseil représentant l'État membre qui se retire ne participe ni aux délibérations ni aux décisions du Conseil européen et du Conseil qui le concernent.

Du côté britannique : la High Court a fait savoir que le Parlement devait se prononcer sur l'activation de l'art. 50, dans un jugement du 3 novembre 2016 : l'activation de l'article 50 doit se faire avec l'accord du Parlement pour respecter la souveraineté parlementaire.

La High Court a ainsi retenu que les citoyens britanniques disposent de certains droits résultant de la décision du Parlement britannique de rejoindre les Communautés européennes et seul le Parlement a l'autorité de retirer ces droits.

Appel a été formé contre ce jugement par le gouvernement, recours qui devrait être jugé en décembre par la Supreme Court.

Si le Supreme Court venait à devoir/vouloir interpréter l'article 50 pour trancher, il devrait en référer à ses collègues de la Cour de Justice de l'Union Européenne puisque seule la CJUE a compétence pour interpréter le droit de l'Union

Quelle que soit la position de cette dernière, le Parlement demande à être consulté. On s'oriente donc vers un débat parlementaire.

II. Quel pourrait être l'accord de divorce ?

2.1.

Le RU devenant un « pays tiers », les dispositions des traités européens relatifs aux relations avec les pays tiers s'appliqueront. Voir par ex les art. 21 et sv. du TUE.

Mais le BREXIT va entraîner l'application d'autres textes. On donnera l'exemple de certaines règles de l'OMC. Ainsi l'art. XXIV §6 du GATT prévoit que si un Etat quitte une union douanière ou au zone de libre-échange, toute nouvelle protection à ses frontières, qu'il s'agisse de droits de douane ou de barrières non tarifaires, doit donner lieu à compensations sous forme de concessions négociées avec les autres Etats membres de l'union douanière ou de la ZLE.

Au sein de l'OMC, c'est quasi¹ la première fois que deux membres dénouent une union douanière

On ajoutera que le RU est lié par des centaines d'accords commerciaux de l'UE avec des pays tiers. Ces textes devront être renégociés.

Il en va de même pour les accords avec les pays ACP.

A quoi s'ajoute le prescrit de la Convention de Vienne sur les traités, dont l'art. 54 prévoit que tout retrait d'une partie à une convention (bi- ou multilatérale) nécessite l'accord de toutes les parties.

2.2. Organisation future des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume Uni

¹ Les cas de l'indépendance de l'Algérie et de la sortie du Groenland sont des précédents, mais d'une tout autre envergure.

Trois principales options, assorties d'obligations différentes, sont envisageables afin de réguler les échanges économiques.

Option 1 : L'Espace Economique Européen (EEE) ; exemple de la Norvège

-Type d'accès au marché unique

- ° absence de droits de douane sur les biens, sauf certains produits agricoles ;
- ° accès au passeport européen au titre de services financiers ;

-Obligations

- ° application des règles de l'Union européenne sur la plupart des activités économiques ;
- ° contribution financière au budget de l'Union européenne

Option 2 : Accord bilatéral ; exemple de la Suisse

-Type d'accès au marché unique

- ° absence de droits de douane sur les biens, sauf certains produits agricoles ;
- ° absence d'accès au passeport européen, au titre de services financiers

-Obligations

- ° application des règles de l'Union européenne sur les activités couvertes par les accords Union Européenne/Suisse
- ° contribution financière au budget de l'Union européenne

Option 3 : Absence d'accord ; relations organisées selon les règles de l'OMC

-Type d'accès au marché unique

- ° application des droits de douane sur les importations et des coûts administratifs liés aux contrôles douaniers
- ° absence d'accès au passeport européen au titre des services financiers

-Obligations

- ° obligation de respecter les standards définis par l'Union européenne définis par l'Union européenne sur les produits importés
- ° absence d'obligation de contribution financière au budget de l'Union européenne.

On peut aussi envisager de maintenir une union douanière avec tarif extérieur commun, ce qui serait favorable aux exportations agricoles européennes, le RU étant importateur net.

III. Situation actuelle

COTE BRITANNIQUE

La première ministre britannique a fait savoir le 3 octobre dernier qu'elle activerait l'article 50 du Traité d'ici à la fin mars 2017, activation qui fait courir le délai de deux ans (cfr supra).

Ses priorités semblent porter sur la restriction de l'immigration et la primauté du droit national plutôt que sur la défense des intérêts des services financiers.

Son espoir de dissocier la liberté de circulation des personnes des autres libertés a été traité d'illusion par les autres membres du Conseil européen. De ce point de vue, les PECO (en particulier les Polonais) seront particulièrement vigilants. En revanche, comme important partenaire commercial du RU, et en raison des traditionnelles convergences de vues entre le gouvernement conservateur polonais et les Britanniques, la Pologne devrait favoriser une négociation douce sur les autres points².

D'après les informations communiquées récemment par la presse (16/11/16), le processus du Brexit est depuis lors actuellement gelé, car l'on estime qu'entre 10000 et 30000 fonctionnaires seraient nécessaires pour faire face à la charge administrative résultant du Brexit qui doit aboutir à un accord avec l'Union européenne dans les deux ans de la notification de sortie, conformément à l'article 50 TUE.

L'on pointe également le fait que le gouvernement de Theresa May ne dispose pas pour l'instant de vision économique stratégique, ce qui inquiète les entreprises.

Depuis le début du processus (c'est-à-dire le lancement du referendum par CAMERON), on doit constater à chaque étape un amateurisme et un manque total de préparation.

Par ailleurs, l'acquis communautaire représentant actuellement environ 95.000 pages, on imagine le travail législatif auquel devront s'atteler les autorités britanniques, même si le RU n'est pas concerné par toutes. Mais si l'on prend le simple exemple de la PAC, il s'agit de plusieurs centaines de textes (4 Règlements de base et des centaines d'actes délégués et d'application).

Récupérant des compétences gérées par l'UE, le RU manque aujourd'hui d'experts dans toutes ces matières. Dans le seul domaine du commerce international, on estime à 3.000 les nouveaux experts à recruter. On rappellera que 55% des exportations et 47% des importations britanniques se font avec des pays hors UE ; il s'agira donc pour le gouvernement britannique de négocier avec les partenaires de l'OMC. Même si légalement, il ne peut le faire tant qu'il reste membre de l'UE, les pays partenaires le presseront à négocier sans attendre.

² On notera que le gouvernement polonais a mis sur pied toute une équipe interministérielle pour préparer les scénarios du Brexit.

COTE UE

Les 3 institutions européennes ont désigné leur négociateur :

- Conseil : Didier SEEUWS (ex chef cab d'Herman VAN ROMPUY en tant que président du Conseil européen)
- Commission : Michel BARNIER, qui s'est constitué une équipe d'une vingtaine de fonctionnaires de diverses DG de la Commission³.
- Parlement européen : Guy VERHOFSTADT (ne sera pas « négociateur » à proprement parler mais chargé d'assurer un suivi pour le compte du Parlement)

La Commission européenne a fait savoir à ce moment qu'elle travaillerait avec le Royaume-Uni de manière constructive sur base de la seule notification mais a refusé de mener toute discussion préparatoire à l'activation de l'article 50.

Les thèmes confiés au négociateur de la Commission sont :

- Les questions financières (on rappellera que le RU contribue pour plus de 11M€ au budget européen et en retire environ 7M€ et est donc contributeur net ; les 4M€ de différence devront donc être répartis sur d'autres Etats membres, mais en tenant compte des contributions exceptionnelles de certains d'entre eux suite au « rabais » obtenu par Margaret THATCHER)⁴ ;
- Les questions administratives ;
- Le statut des citoyens européens au RU et des britanniques en UE (on pense notamment au sort des fonctionnaires britanniques dans les institutions européennes) ;
- Le cas des territoires à statut spécial posant des problèmes de frontières (Irlande du Nord et Gibraltar)

Une fois l'art.50 activé, on peut s'attendre aux étapes suivantes :

- Le Conseil européen devra définir les lignes de négociations
- La Commission préparera un projet de mandat formel de négociations
- Le Conseil affaires générales devra donner le mandat (majorité qualifiée renforcée 72/65) et désigner le négociateur en chef ;
- La Commission devra faire régulièrement rapport au Conseil.

³ Sa cheffe de cabinet sera sans doute Stéphanie RISO, française domiciliée à Ixelles, de la DG budget de la Commission.

⁴ Les Fonds structurels et d'investissement seront réduits d'environ 10%, au détriment des principaux bénéficiaires, c'est-à-dire des pays les plus pauvres.

On peut assurément penser que le délai de deux ans (pas évident !! il faut l'unanimité) sera prorogé d'une part et que d'autre part la situation risque d'être confuse lors de l'élection du Parlement européen en mai/juin 2019, dès lors que les Britanniques seraient encore amenés à élire leurs représentants au Parlement européen , alors qu'ils ont décidé de sortir de l'Union par référendum.