

BREXIT : L'ACCORD DE SORTIE... ?

Un vrai polar. Des intrigues, des têtes qui tombent et un coupable insaisissable aux identités multiples... La saga du Brexit défraye la chronique européenne depuis près de deux ans. Et les accords semblent sans cesse remis en cause, les échéances repoussées. Une seule chose est sûre : dans ce rapport de 1 à 27, l'issue est funeste pour tous. En ce début janvier, **Hervé Jouanjean** nous dresse un bilan d'étape qui sera sans doute, du moins en partie, remis en cause par un énième rebondissement.

La Chambre des Communes a voté le 15 janvier à une majorité écrasante contre le projet d'accord avec l'Union européenne sur les conditions de sortie du Royaume-Uni. Une alliance improbable entre « *Brexiteers* » et « *Remainers* » que nous avons vu naître au moment du vote sur le « *EU Withdrawal Bill* » avant l'été dernier. Au moment où ces lignes sont écrites la situation reste extrêmement tendue dans l'attente de la position que prendra le gouvernement britannique. Dans un délai qui ne pourra pas aller au-delà du 30 juin 2019, une solution sera trouvée et nous estimons qu'il est donc utile de publier cet article qui permet de comprendre l'intérêt de la solution agréée entre les négociateurs qui ouvre peut-être la voie vers la mise en place d'une union douanière entre l'Union européenne et le Royaume-Uni à moins qu'un référendum vienne une nouvelle fois changer la donne...

Le projet d'accord, repoussé pour le moment par la Chambre des Communes, concerne uniquement les modalités de sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne mais son existence même est fondamentale pour les entreprises et les citoyens. Sans vote favorable sur ce texte, la sortie pourrait être brutale et affectera immédiatement et durablement le cadre dans lequel les relations entre les deux parties sont organisées, en particulier pour tout ce qui a trait aux activités commerciales, pour les individus et pour les entreprises. Avec un vote favorable, le Brexit sera progressif, laissant du temps aux agents économiques pour se préparer aux nouvelles conditions gouvernant les échanges commerciaux entre les deux parties. C'est bien ce qui a motivé au début du mois de janvier les amendements au texte visant à donner aux élus le contrôle de la manœuvre en cas de « *no deal* ». Cela dit, il faut rendre hommage aux négociateurs des deux côtés qui, dans un contexte impossible, ont su allier des intérêts a priori difficilement conciliables. Michel Bar-



nier, soutenu par un front uni des États membres qu'il a su maintenir, a sauvegardé les intérêts essentiels de l'Union européenne et le premier Ministre britannique est allé au bout de ce qui était possible pour tenter de protéger les intérêts de l'industrie manufacturière et l'industrie des services du Royaume-Uni. Les derniers échanges de lettres intervenu le 14 janvier entre Theresa May et les Présidents Juncker et Tusk en vue de calmer les esprits sur les termes de l'accord de sortie sont une illustration de cet engagement.

Période de transition

Il est impossible de résumer en quelques lignes un texte de 585 pages. On peut cependant retenir certains éléments centraux.

La clef de voûte de l'accord est une période de transition se terminant le 31 décembre 2020 au cours de laquelle continueront de s'appliquer sur le territoire du Royaume-Uni l'ensemble des droits et obligations applicables à tout État membre même si le Royaume-Uni ne sera plus institutionnellement membre de l'UE, c'est-à-dire ne participera plus aux mécanismes de décision (Conseil européen, Parlement européen, Conseil des ministres, Commission européenne, etc.).

La sécurité juridique sur le territoire du Royaume-Uni est assurée par le biais du « *EU Withdrawal Act* » qui garantit la continuité des textes juridiques européens au sein du cadre juridique britannique. Ce texte de loi restera d'application même si le vote sur l'accord de sortie est négatif.

Mais l'accord de sortie va en fait au-delà de la simple mécanique de sortie en raison de deux préoccupations majeures :

- éviter en cas de retard des négociations pour établir la nouvelle relation que le commerce entre l'Union européenne et le Royaume-Uni soit régi par les seules règles de l'OMC avec pour les marchandises en particulier l'application du tarif douanier de part et d'autre. Ce serait une situation très préjudiciable à l'activité économique pour les deux parties ;
- pallier les conséquences de l'établissement d'une frontière « dure » entre l'Irlande du Nord et la république d'Irlande qui aurait un impact politique gravissime.

À la demande du Royaume-Uni, il sera possible aux deux parties d'adopter une décision prolongeant la période de transition pour une durée d'une ou deux années.

Faute d'une telle extension, une solution de dernier recours (« *backstop solution* ») a aussi été prévue dans le cadre des dispositions spécifiques relatives à l'Irlande du Nord. Les deux parties sont convenues d'établir une « union douanière » entre elles à partir du 1^{er} janvier 2021 pour la durée nécessaire à l'achèvement des négociations sur la nouvelle relation et à la ratification de l'accord. Cette solution transitoire pragmatique permettra d'éviter une différenciation politiquement inacceptable par le Royaume-Uni entre l'Irlande du Nord et le reste du pays. Elle est regrettamment combattue par les partisans d'un Brexit dur fondamentalement pour des raisons de politique intérieure et ils en manipulent le concept dans le sens de leurs objectifs radicaux. Cette solution de dernier recours a aussi réveillé chez les plus durs en Irlande du Nord les vieux démons des conflits passés.

En substance, outre un accord sur les modalités financières de la sortie du Royaume-Uni et d'autres questions en matière de sécurité ou de coopération judiciaire, le texte garantit un certain nombre de points d'importance pour les agents économiques :

- Le statut des ressortissants de l'Union européenne sur le territoire britannique ou britanniques sur celui de l'UE. Il offre des garanties aux personnes physiques et à leurs familles qui ont exercé leurs droits au titre de la législation européenne avant la fin de la période de transition, donc fin 2020. Elles concernent le droit à la résidence, la non-discrimination, les droits des travailleurs salariés ou indépendants (en particulier droits sociaux ou fiscaux, conditions d'emploi, accès des enfants au système éducatif...), les qualifications professionnelles, la coordination des systèmes de sécurité sociale dont les dispositions continueront à s'appliquer aussi longtemps que les personnes concernées demeureront sur le territoire où elles sont établies.
- La situation des marchandises placées sur le marché de l'une des parties sur le territoire de l'autre partie à la fin de la période de transition quand le Royaume-Uni et l'Union européenne ne partageront plus le marché intérieur. La procédure en douane applicable aux marchandises en cours d'acheminement à la fin de la période de transition. L'application des règles en matière de TVA ou d'accise.

- Les questions de propriété intellectuelle, notamment la permanence de la protection des droits enregistrés ou conférés (marque européenne, dessins ou modèles communautaires et variétés végétales), les indications géographiques, les bases de données ainsi que les procédures en cours.

- La législation en matière de protection des données. Il est notamment prévu que le droit de l'Union continuera de s'appliquer au Royaume-Uni pour ce qui concerne le traitement des données personnelles pour les sujets

Le choix d'une union douanière permettrait de régler nombre des problèmes sur la table si le Royaume-Uni maintient son ambition de sortir de l'Union européenne

en dehors du Royaume-Uni dans la mesure où ces données étaient traitées sous le couvert du droit de l'Union Européenne avant la fin de la période de transition ou le seront après la fin de la transition sur base de l'accord de sortie. D'autres dispositions sont aussi prévues en matière de traitement des données confidentielles ou de sécurité de l'information.

- Des dispositions transitoires sont également envisagées pour les opérations en cours telles que la participation du Royaume-Uni aux programmes de coopération (recherche, etc.) les marchés publics, les procédures devant la Cour de Justice, la coopération douanière ou fiscale.

La question irlandaise n'affecte pas les modalités de fonctionnement de la période de transition puisque le Royaume-Uni participera de facto au marché intérieur et à l'Union douanière conformément au traité de sortie de l'Union Européenne. En revanche, dans l'hypothèse où le nouveau cadre des relations UE/UK n'aurait pas été finalisé à temps pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et sans préjudice d'une éventuelle extension limitée de la période de transition, les règles en vigueur pour commercer avec l'Irlande du Nord et les autres composantes du Royaume-Uni pourraient être un peu plus complexes à partir de la date concernée, principalement pour les opérations entre le Royaume-Uni hors Irlande du Nord et l'Irlande du Nord.

Faute d'un accord sur ces points, le risque pour les deux parties serait élevé :

- En l'absence d'accord bilatéral, le commerce

des services entre les deux parties sera couvert par les règles de l'OMC et non plus par les règles européennes, sauf éventuel accord bilatéral sectoriel pour faire face à des situations d'urgence (transport aérien). Les opérateurs économiques doivent se préparer à cette éventualité.

- De plus, les dispositions à vocation transfrontière de l'acquis communautaire cesseront de s'appliquer avec des exceptions limitées nécessaires pour assurer le « *level playing field* » entre l'UE et la Royaume-Uni (fiscalité, environnement, social, aides d'État et concurrence).

La déclaration politique de 25 pages adoptée le 25 novembre dernier conjointement par le Conseil européen à 27 et le Royaume-Uni concerne la relation future entre les deux parties. Elles ont trouvé un accord pour mettre en place une

zone de libre-échange qui permettra d'échanger les marchandises sans acquitter de droits de douane et réduire les procédures au minimum. De même, un accord d'intégration économique est prévu dans le domaine des services. Tout cela reste à négocier et sera très complexe dans la mesure où les ambitions en matière de facilitation des procédures se heurteront rapidement aux contraintes de chacune des parties en matière d'autonomie législative et de contrôle. La problématique irlandaise restera centrale dans la négociation de l'accord de libre-échange et aura un impact majeur sur les questions de libre circulation des marchandises, une affaire bien difficile à traiter compte tenu des contraintes politiques. Le choix d'une union douanière permettrait de régler nombre des problèmes sur la table si le Royaume-Uni maintient son ambition de sortir de l'Union européenne. Mais chacun sait qu'il est aussi le bienvenu en son sein et la Cour de Justice lui a facilité la démarche dans ce sens.

Une chose est sûre à ce stade, il ne sera pas possible de répliquer dans un tel accord les facilités offertes par la participation au marché intérieur qui va de pair avec le statut d'État membre de l'UE. Il y aura des contrôles, il y aura des procédures. 🌀

Hervé Jouanjean, vice-président de *Confrontations Europe*, Of Counsel au cabinet d'avocats Fidal, ancien directeur général à la Commission européenne