

Le Spectre d'un Brexit sans Accord : conséquences et préparatifs en France

Un Brexit sans accord est-il véritablement probable ?

La possibilité que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne sorte de l'Union européenne (« UE ») sans un accord de retrait n'est pas à exclure. Au moment de la rédaction des présentes, la position est la suivante :

Le 10 avril 2019, le Gouvernement britannique s'est mis d'accord avec les chefs d'Etat des 27 autres Etats Membres de l'UE sur un nouveau délai allant jusqu'au 31 octobre 2019 pour la sortie du Royaume-Uni.

L'accord de retrait doit être ratifié par le Parlement britannique avant cette date limite (en cas de ratification avant le 31 octobre, le Royaume-Uni pourrait sortir le premier jour du mois suivant la décision de ratification). Le Royaume-Uni est également tenu d'organiser les élections législatives européennes dans le cas où l'accord de retrait ne serait pas ratifié avant le 23 mai 2019. S'il ne respecte pas cette obligation, le Royaume-Uni sortira automatiquement de l'UE sans accord, dès le 1^{er} juin.

Si aucun accord n'est adopté au plus tard le 31 octobre 2019, et à défaut de convenir d'un nouveau délai, le Royaume-Uni sortira sans accord.¹

L'accord de retrait devrait, en principe, être approuvé dans sa version actuelle même si nous pouvons prévoir que des modifications soient demandées pour faire suite aux consultations en cours avec tous les partis représentés au Parlement britannique.

Une sortie sans accord demeure donc une possibilité et ce, malgré la volonté partagée par les négociateurs de l'Union européenne et le Royaume-Uni d'éviter une telle situation.

1. Parmi les autres possibilités figurent l'organisation d'un nouveau référendum britannique sur le Brexit (probablement pour voter sur l'approbation de l'accord de retrait, d'un retrait sans accord ou sur la possibilité de rester dans l'Union européenne) ou un vote du Parlement britannique sur la révocation de la notification donnée par le Royaume-Uni de son intention de se retirer de l'UE, bien que les deux options semblent improbables étant donné que la décision de quitter l'UE a déjà été soumise au vote populaire et que le Gouvernement britannique s'était engagé à compléter le processus de sortie. En plus, ou alternativement, une élection générale pour élire le prochain Parlement et le Premier ministre pourrait être convoquée au Royaume-Uni, mais tout dirigeant nouvellement élu serait confronté à nouveau au même éventail de choix.

Un dispositif sera-t-il mis en place en cas de sortie sans accord ?

Un Brexit sans accord signifierait l'absence d'accord formel de retrait pour régir harmonieusement les relations entre le Royaume-Uni et les Etats membres restants, et l'absence d'une période transitoire pour assurer une sortie progressive et en bon ordre. En parallèle du processus de négociation de l'accord de retrait, la Commission européenne, les 27 capitales européennes ainsi que le Royaume-Uni, ont tous consacré séparément du temps et des ressources pour mettre en place un dispositif applicable dans le cadre d'un Brexit sans accord, afin de traiter les questions les plus critiques qui surviendraient.

Quelles sont les mesures nationales prises par l'administration française pour parer à cette éventualité ?

En tant que voisin du Royaume-Uni, qui accueille environ 190.000 ressortissants britanniques (rappelons aussi qu'environ 150.000 citoyens français résident outre-Manche, majoritairement dans le Grand Londres), la France doit se préparer à un éventuel Brexit sans accord.

Les préparatifs ont officiellement débuté avec l'adoption, le 19 janvier 2019, d'une loi autorisant le Gouvernement français à prendre par ordonnances des mesures qui relèveraient, en principe, du domaine de la loi², conformément au mécanisme prévu à l'article 38 de la Constitution française (ci-après la « Loi »).

La possibilité de prendre de telles mesures est limitée à des domaines spécifiques et en particulier, au cas d'une sortie sans accord. Si le Royaume-Uni quitte l'UE avec un accord de retrait, cet accord régira les conséquences de son départ dans les 27 autres Etats membres de l'UE. Dans cette hypothèse, les ordonnances prises sur le fondement de l'autorisation consentie par la Loi seraient dénuées de tout objet et donc dépourvues d'effet juridique.

2. LOI n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Les principales questions de fond énumérées exhaustivement dans la Loi) sont les suivantes :

- Le droit d'entrée et de séjour des ressortissants britanniques en France ;
- L'emploi des ressortissants britanniques exerçant légalement à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne une activité professionnelle salariée en France ;
- L'exercice d'une activité ou d'une profession réglementée en France par des personnes physiques ou morales qui s'appuient sur des qualifications ou expériences professionnelles obtenues au Royaume-Uni ;
- Les règles applicables aux agents titulaires de la fonction publique en France et qui possèdent la nationalité britannique ;
- L'application de la législation relative aux droits sociaux et aux prestations sociales aux ressortissants britanniques résidant légalement en France à la date de retrait du Royaume-Uni de l'UE ;
- Le contrôle des marchandises et des passagers à destination ou en provenance du Royaume-Uni et le contrôle vétérinaire et phytosanitaire des importations en provenance du Royaume-Uni ;
- Les opérations de transport routier de marchandises ou de personnes sur le territoire français par des personnes physiques et morales établies au Royaume-Uni, y compris lorsque ces marchandises ou personnes sont uniquement en transit ;
- Enfin, le Gouvernement est également habilité à prendre toute autre mesure relevant du domaine de la Loi nécessaire au traitement de la situation des ressortissants britanniques résidant en France ou y exerçant une activité ainsi que des personnes morales établies au Royaume-Uni et exerçant une activité économique en France, afin de préserver les intérêts de la France.

Selon la Loi, les ordonnances ont vocation à s'appliquer jusqu'à ce que des accords bilatéraux soient conclus dans ces domaines entre la France et le Royaume-Uni³. Conformément à la doctrine constitutionnelle française, la Loi énonce les objectifs des ordonnances.

3. La seule mention d'accords bilatéraux peut indiquer que l'administration française voit peu de possibilités pour l'UE27 de négocier des accords multilatéraux avec le Royaume-Uni dans le cadre d'une sortie "sans accord", même dans des domaines limités comme les droits des citoyens, ou elle pourrait résulter simplement d'une omission dans le texte de Loi. En tout état de cause, le même raisonnement concernant le rationae temporis des ordonnances devrait s'appliquer, que les arrangements futurs soient conclus bilatéralement ou multilatéralement.

4. Si l'objectif est largement affiché, l'ordonnance accorde en fait un délai de grâce de 12 mois à ces personnes pour régulariser leur situation en France en obtenant un titre de séjour, sous réserve de réciprocité. Les recommandations de la Commission européenne soulignent également que la réciprocité est attendue de la part du Royaume-Uni en ce qui concerne les citoyens de l'UE résidant en Grande-Bretagne avant la date du retrait.

La Loi est favorable à ce que les citoyens britanniques résidant légalement en France au moment du retrait du Royaume-Uni puissent continuer à y demeurer, conformément aux recommandations de la Commission européenne sur ce point⁴. En outre, elle souligne la nécessité de préserver l'attractivité de la France en tant que lieu d'implantation des entreprises et des citoyens britanniques.

La Loi prévoit sans équivoque que les fonctionnaires en France ayant la nationalité britannique, recrutés avant la date de retrait, doivent être maintenus dans leur emploi et ne doivent pas être soumis à de nouvelles restrictions en raison de leur nationalité.

Enfin, les biens et les personnes doivent continuer à circuler entre les deux pays, sans porter préjudice à la santé, à la sûreté et à la sécurité en France.

La Loi énonce un point subtil important sur la réciprocité de tout arrangement futur, en précisant que « *les ordonnances peuvent prévoir que les mesures accordant aux ressortissants britanniques ou aux personnes morales établies au Royaume-Uni un traitement plus favorable que celui des ressortissants de pays tiers ou de personnes morales établies dans des pays tiers cesseront de produire effet si le Royaume-Uni n'accorde pas un traitement équivalent* ⁵ ».

La Loi autorise également l'adoption des ordonnances sur une liste exhaustive de sujets plus techniques, incluant : la prise en compte des périodes d'activité professionnelle ou de formation effectuées au Royaume-Uni aux fins du calcul des droits aux prestations sociales ou de la reconnaissance des qualifications, les conditions d'accès et de conduite des services financiers en France suite à la perte de l'agrément européen (ci-après « passeport ») des entités britanniques pour fournir des services financiers dans toute l'UE, et la continuité des flux de transports de passagers et de marchandises à travers le tunnel sous la Manche.

En outre, le Gouvernement est habilité à prendre des ordonnances sur le rétablissement d'urgence des infrastructures requises pour le contrôle des marchandises et des passagers à destination ou en provenance du Royaume-Uni.

La Loi donne ainsi, un utile indicateur des principaux sujets de préoccupation que le Gouvernement français souhaite aborder en prévision du potentiel départ sans accord du Royaume-Uni.

5. Nous soulignons. Dans ce contexte, la référence aux pays tiers doit être comprise comme désignant des États non membres de l'UE, car il est hors de question que des personnes britanniques puissent bénéficier d'un traitement plus favorable que les ressortissants des États qui restent soumis aux règles de libre circulation de l'UE

Comment et quand les ordonnances françaises seront-elles adoptées ?

A l'exception des ordonnances relatives à la réintroduction urgente des infrastructures douanières, qui doivent être adoptées dans les six mois suivant la date de publication de la Loi (c'est-à-dire au plus tard le 20 juillet 2019), les ordonnances doivent être adoptées par le Gouvernement français dans un délai de 12 mois à compter de la date de publication de la Loi (c'est-à-dire au plus tard le 20 janvier 2020). A l'expiration de ce délai, les ordonnances ne pourront être modifiées que par le Parlement.

Quant au processus d'adoption, l'ordonnance est adoptée par le Conseil des Ministres, après consultation du Conseil d'Etat. Cette législation peut entrer en application dès la date de sa publication (à moins qu'elle ne prévoie une date d'entrée en vigueur ultérieure), mais chaque ordonnance doit être soumise au Parlement français pour ratification expresse, via un projet de loi de ratification, au plus tard six mois après la date de sa publication.

Si le projet de loi de ratification n'est pas soumis à temps, l'ordonnance devient caduque. Cette nullité n'est pas rétroactive mais s'applique à compter de l'expiration du délai pour soumettre un projet de loi de ratification.

Une fois ratifiée, l'ordonnance a le statut de loi ordinaire. Le projet de loi de ratification peut également modifier le contenu de l'ordonnance, même rétroactivement mais dans les limites habituelles (non-rétroactivité des infractions pénales...)⁶.

Les évolutions récentes

Tout au long du premier trimestre 2019, l'administration française s'est préparée en vue d'un Brexit sans accord, en recourant à l'habilitation accordée par la Loi pour adopter des ordonnances dans un certain nombre de domaines mentionnés ci-dessous, tant matériels que techniques, notamment :

- Les droits des citoyens britanniques résidant en France à la date du retrait, y compris le maintien des droits de sécurité sociale acquis avant cette date ;
- Le maintien de la présence de cabinets britanniques exerçant en France des activités professionnelles

réglementées, tels que les cabinets d'avocats et les cabinets d'expertise comptable ;

- Le maintien de la présence de fonctionnaires français de nationalité britannique ;
- Le rétablissement des infrastructures nécessaires aux contrôles douaniers entre la France et le Royaume-Uni ;
- La poursuite de l'exploitation de services de transport routier en France par des personnes établies au Royaume-Uni ;
- La poursuite de la fourniture de certains services financiers en France, notamment dans le secteur de l'assurance, en cas de perte du « passeport » des entités britanniques pour fournir des services financiers dans toute l'Union européenne ;
- La poursuite des échanges de moyens de défense entre la France et le Royaume-Uni ; et
- La poursuite de l'utilisation du tunnel sous la Manche.

De plus amples informations sur le contenu spécifique de ces mesures sont disponibles à l'adresse <https://brexit.gouv.fr>.

Enfin, les mesures françaises complètent les mesures prises par la Commission européenne pour faire face à un Brexit sans accord qui peuvent être consultées à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness_en

Vos interlocuteurs :

Jean-Baptiste Guillot
Avocat Associé
T: 01 53 53 44 44
E: guillot@rmt.fr

Claire Mc Hugh
Avocate Collaboratrice
T: 01 53 53 44
E: mchugh@rmt.fr

6. Il est difficile de savoir quelles seraient les conséquences en cas de refus du Parlement de ratifier l'ordonnance après le dépôt du projet de loi de ratification. Bien que l'on puisse raisonnablement prétendre que l'ordonnance serait réputée caduque, la position n'est pas tranchée par la jurisprudence française et certains auteurs soutiennent qu'elle conserve le statut d'ordonnance. En tout état de cause, la situation ne se présente pas vraiment dans la pratique, car le Gouvernement ne sollicite normalement la ratification que s'il est convaincu que la loi sera adoptée. En outre, il existe peu de raisons de refuser la ratification, car le Parlement est libre de modifier libre de modifier le contenu de l'ordonnance dans la loi de ratification.