

N° 1461

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 décembre 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE¹ CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, *habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne* (n° 1388)

PAR M. ALEXANDRE HOLROYD

Député

Voir les numéros :

Sénat : 9, 92, 93 et T.A. 15 (2018-2019)

Assemblée nationale : 1 388.

¹ La composition de cette commission spéciale figure au verso de la présente page.

La commission spéciale est composée de :

M. Jean-Louis Bourlanges, *président* ;

M. Pierre-Henri Dumont, M. Jean-Pierre Pont, M. Didier Quentin, Mme Liliana Tanguy, *vice-présidents* ;

M. Christophe Bouillon, M. Paul Christophe, M. Fabien Gouttefarde, Mme Catherine Kamowski, *secrétaires* ;

M. Alexandre Holroyd, *rapporteur* ;

M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Bruno Bilde, M. Christophe Blanchet, M. Bruno Bonnell, M. Éric Bothorel, M. Bertrand Bouyx, M. Vincent Bru, Mme Émilie Cariou, M. André Chassaigne, Mme Josiane Corneloup, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Dominique David, Mme Marguerite Deprez-Audebert, M. Julien Dive, Mme Jacqueline Dubois, Mme Coralie Dubost, M. Daniel Fasquelle, Mme Agnès Firmin Le Bodo, M. Bruno Fuchs, Mme Séverine Gipson, M. Jean-Carles Grelier, Mme Christine Hennion, M. Sébastien Huyghe, M. Christophe Jerretie, M. Bruno Joncour, Mme Sandrine Josso, Mme Marietta Karamanli, Mme Aina Kuric, M. Michel Larive, Mme Marie Lebec, M. Jean-Claude Leclabart, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Sandrine Le Feu, Mme Constance Le Grip, Mme Martine Leguille-Balloy, M. Gilles Lurton, M. Sylvain Maillard, M. Jacques Marilossian, M. Olivier Marleix, Mme Sandra Marsaud, M. Ludovic Mendes, Mme Monica Michel, M. Thierry Michels, M. Paul Molac, M. Jean-Baptiste Moreau, M. Christophe Naegelen, Mme Danièle Obono, M. Xavier Paluszkiewicz, M. Frédéric Petit, Mme Valérie Petit, M. Benoit Potterie, Mme Natalia Pouzyreff, M. Joaquim Pueyo, Mme Valérie Rabault, Mme Isabelle Rauch, M. Cédric Roussel, M. Éric Straumann, Mme Sabine Thillaye, Mme Alice Thourot, M. Charles de la Verpillière, *membres*.

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE DU RAPPORT	5
INTRODUCTION	7
I. UN PROJET DE LOI PLACÉ SOUS LE SIGNE DE L'URGENCE ET DE L'INCERTITUDE	9
A. L'ABOUTISSEMENT DES NÉGOCIATIONS SUR LE BREXIT : L'ACCORD DE RETRAIT	9
1. Des négociations difficiles.....	9
2. Le meilleur accord de retrait possible.....	10
3. Un accord assorti d'une déclaration politique en vue du futur partenariat.....	11
B. LE RISQUE D'UN RETRAIT DU ROYAUME-UNI SANS ACCORD NE PEUT PAS ÊTRE ÉCARTÉ	12
1. Un risque politique et juridique.....	12
2. Les conséquences catastrophiques d'une absence d'accord.....	12
C. LA NÉCESSITÉ D'UNE PRÉPARATION	14
1. Les mesures prises par la Commission européenne.....	14
2. Une étroite marge de manœuvre nationale.....	15
3. Assurer la préparation de l'ensemble des acteurs concernés.....	16
a. Diffuser l'information sur les risques d'un retrait sans accord.....	16
b. Préparer la gestion réglementaire des conséquences d'un retrait sans accord.....	18
D. LE CADRE CONSTITUTIONNEL DES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR VOIE D'ORDONNANCES	20
1. Les délais d'habilitation et de ratification.....	20
2. Le contenu de la loi d'habilitation.....	21
3. L'application de la procédure législative ordinaire.....	21
II. LES MESURES PRISES PAR LE SÉNAT	21

III. LES MODIFICATIONS OPÉRÉES PAR LA COMMISSION SPÉCIALE : POUR UNE PLUS GRANDE PROTECTION DES CITOYENS	22
A. L'EXTENSION DE LA PROTECTION DES RESSORTISSANTS FRANÇAIS RÉSIDANT AU ROYAUME-UNI APRÈS LA DATE DU RETRAIT	22
B. LE MAINTIEN DES BRITANNIQUES DANS LA FONCTION PUBLIQUE FRANÇAISE.....	23
C. L'ABSOLUE NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LE FONCTIONNEMENT DU TUNNEL SOUS LA MANCHE.....	24
TRAVAUX DE LA COMMISSION	27
AUDITIONS DE LA COMMISSION	27
I. AUDITION DE MME NATHALIE LOISEAU, MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, CHARGÉE DES AFFAIRES EUROPÉENNES (réunion du mercredi 28 novembre 2018).....	27
II. AUDITION DE M. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (réunion du jeudi 29 novembre 2018).....	51
III. AUDITION DE MME CÉLINE GAUER, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE ADJOINTE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (réunion du lundi 3 décembre 2018).....	78
IV. AUDITION DE M. DIDIER GUILLAUME, MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION (réunion du lundi 3 décembre 2018).....	101
V. AUDITION DE MME SANDRINE GAUDIN, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DES AFFAIRES EUROPÉENNES (réunion du mardi 4 décembre 2018).....	116
EXAMEN DES ARTICLES	141
<i>Article 1^{er}</i> : Conséquences du retrait du Royaume-Uni pour les personnes physiques et morales britanniques soumises au droit français.....	141
<i>Article 2</i> : Conséquences du retrait du Royaume-Uni sur les ressortissants français et intérêts de la France.....	152
<i>Article 3</i> : Régime applicable aux travaux de construction et d'aménagement rendus nécessaires par le Brexit	169
<i>Article 4</i> : Délai de dépôt du projet de loi de ratification.....	182
COMPTE RENDU DES DÉBATS	183
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	233

SYNTHÈSE DU RAPPORT

Le présent rapport relatif au projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne présente les deux objectifs du rapporteur :

1. La nécessité de protéger les citoyens qui seraient immédiatement et à leur insu victimes d'une sortie sèche du Royaume-Uni et du vide juridique qui en résulterait : les citoyens français vivant au Royaume-Uni et les citoyens britanniques vivant en France.

2. La limitation, dans la mesure du possible, des inévitables conséquences qu'emporterait un retrait du Royaume-Uni sans accord notamment en ce qui concerne le maintien de la fluidité du trafic aux frontières.

Les citoyens européens comme britanniques ne doivent pas voir leurs choix de vie, faits sous l'auspice d'une citoyenneté européenne perçue par leur immense majorité comme inviolable, brisés par une décision qui leur échappe. C'est pourquoi votre rapporteur a soutenu le choix du Gouvernement d'étendre de six mois la période qui sera prise en compte pour le calcul des droits sociaux, des périodes d'assurance, d'activité ou de formation professionnelle, après l'éventuel retrait sans accord du Royaume-Uni (**amendement CS50**).

C'est dans l'esprit de protéger ces citoyens qui participent chaque jour à l'enrichissement de notre pays que votre rapporteur a soutenu la démarche des députés de toutes sensibilités politiques visant à maintenir les agents titulaires et stagiaires de nationalité britannique de la fonction publique française dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs, sans qu'aucune condition de nationalité ne puisse leur être opposée (**amendement CS49**).

C'est cette même raison, enfin, qui sous-tend l'idée d'une réciprocité globale entre les mesures prises par le Royaume-Uni et la France. Les citoyens ne doivent pas être des variables d'ajustement et un régime d'équivalence strict n'aurait souvent que peu de sens, compte tenu des différences fondamentales entre les réalités institutionnelles et politiques britanniques et françaises. Le parlement doit laisser au gouvernement une marge de manœuvre suffisante pour garantir que les intérêts de la France soient défendus avec la plus grande efficacité possible. En contrepartie, le gouvernement doit être d'une transparence exemplaire avec le parlement sur l'utilisation qui est faite de cette marge de manœuvre.

Par ailleurs, l'effort remarquable que mène le Gouvernement pour limiter les conséquences délétères qu'entraînerait une « sortie sèche » du Royaume-Uni mérite d'être salué et soutenu. Votre rapporteur souligne qu'une situation exceptionnelle nécessite des mesures dérogatoires, qui dépassent largement la seule question du renforcement des moyens habituels. Ces dérogations concernent les infrastructures nécessaires pour assurer les contrôles de ce qui sera une nouvelle frontière de l'Union européenne, notamment dans les ports (**article 3**), mais aussi l'enregistrement des citoyens britanniques sur le sol français, qui ne bénéficieront plus des libertés de circulation et de séjour propres aux ressortissants de l'Union européenne.

Face à l'ampleur du sujet, la diffusion de l'information, la pédagogie, la coordination avec certains « corps intermédiaires » et la mise en place de procédures extrêmement simplifiées seront des outils fondamentaux pour que l'ensemble des personnes et entreprises concernées – citoyens comme PME – puissent anticiper et s'adapter aussi rapidement que possible au risque d'une sortie sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne constitue l'une des modalités de préparation à l'éventualité d'un retrait du Royaume-Uni sans accord, une fois le délai institué à l'article 50 du Traité sur l'Union européenne expiré. Dans cette hypothèse, le 30 mars 2019, le Royaume-Uni deviendrait un État tiers, ce qui aurait des conséquences économiques, sociales et politiques encore difficiles à mesurer.

Un accord de retrait est donc éminemment préférable à ce scénario. Il revient toutefois aux autorités publiques de se préparer à l'ensemble des possibilités : c'est l'objet de ce projet de loi. Les mesures qui y sont inscrites relèvent de nombreux domaines, qu'il s'agisse de la protection des ressortissants français au Royaume-Uni, du statut des citoyens britanniques en France ou encore des mesures à prendre, y compris en cas d'accord, pour adapter les infrastructures douanières au rétablissement des contrôles de marchandises aux frontières.

L'Assemblée nationale a décidé de mettre en place une commission spéciale pour examiner ce projet de loi. Dans un délai très restreint, votre rapporteur s'est attaché à entendre un ensemble aussi grand que possible des parties prenantes. Les travaux ont été menés en gardant à l'esprit la marge de manœuvre étroite que permet un projet de loi d'habilitation, et ce d'autant plus qu'il s'inscrit dans un contexte particulier.

Les institutions européennes, dans leurs domaines de compétence, préparent également un plan d'urgence destiné à pallier les effets délétères d'une absence d'accord. Les États membres touchés par le Brexit prennent eux aussi des mesures nationales afin d'assurer une transition aussi douce que possible et l'information des citoyens comme des acteurs économiques. Il serait dès lors dommageable que ce texte ne prenne pas en compte la nécessaire coordination avec ces partenaires.

Ce rapport a toutefois pour ambition de faire le point sur les outils permettant de protéger nos concitoyens et les entreprises, que ceux-ci puissent être inscrits dans les ordonnances ou qu'ils interviennent par la suite. Par des mesures d'organisation, de gestion et d'information, il reviendra au Gouvernement de s'assurer que l'ensemble des parties concernées puissent appréhender correctement, en connaissance de cause, les nombreuses conséquences d'une « sortie sèche » du Royaume-Uni.

I. UN PROJET DE LOI PLACÉ SOUS LE SIGNE DE L'URGENCE ET DE L'INCERTITUDE

A. L'ABOUTISSEMENT DES NÉGOCIATIONS SUR LE BREXIT : L'ACCORD DE RETRAIT

1. Des négociations difficiles

L'examen de ce projet de loi s'inscrit dans une temporalité tout à fait spécifique, puisqu'une grande partie de ses dispositions se fonde sur l'hypothèse d'une absence d'accord final entre le Royaume-Uni et l'Union européenne sur les conditions du retrait du Royaume-Uni. Le référendum britannique du 23 juin 2016 a en effet abouti à la notification, le 29 mars 2017, par le Gouvernement britannique de son intention de quitter l'Union européenne, en vertu de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne. Cette notification a déclenché un délai de deux ans au terme duquel l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne doit en principe prendre fin, et qui doit permettre aux parties de négocier un accord organisant les modalités de ce retrait. La sortie du Royaume-Uni sera donc effective le 29 mars 2019 à minuit, heure de Bruxelles. Seule une décision à l'unanimité du Conseil européen pourrait permettre de proroger le délai, en accord avec le troisième paragraphe de l'article 50.

Article 50 du traité sur l'Union européenne

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.

Les négociations qui ont présidé à la conception de l'accord de retrait actuellement en discussion devant la Chambre des Communes du Royaume-Uni et le Parlement européen, se sont déroulées dans des conditions exemplaires de transparence et d'unité des États membres de l'Union européenne. Votre rapporteur souhaite remercier vivement l'équipe des négociateurs, autour de Michel Barnier, qui a conduit avec brio ce qui demeure un divorce tragique. Il s'associe donc aux remerciements que le Conseil européen a adressés à Michel Barnier le 25 novembre 2018 dans ses conclusions relatives à l'Accord de retrait, « pour les efforts qu'il a déployés sans relâche en tant que négociateur en chef de l'Union et pour sa contribution au maintien de l'unité des États membres de l'Union européenne à vingt-sept tout au long des négociations sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. »

Les négociations se sont ouvertes le 16 juin 2017. Après des premiers mois difficiles, le discours prononcé par la Première ministre britannique le 22 septembre 2017 à Florence a marqué une première inflexion sur la question du règlement financier, le Royaume-Uni faisant part de sa disposition à respecter ses engagements en contrepartie d'une période de transition de deux ans au cours de laquelle il continuerait à participer au marché intérieur. Cette inflexion s'est traduite par des avancées significatives au mois de novembre, le Royaume-Uni accédant à l'essentiel des exigences légitimes de l'Union sur le règlement financier. Ces avancées, de même que celles sur les droits des citoyens, ont été transcrites le 8 décembre 2017 dans un rapport conjoint établi par les négociateurs.

Sur cette base, le Conseil européen, réuni en format « article 50 », a décidé le 15 décembre 2017 d'ouvrir la seconde phase des négociations, portant notamment sur la période de transition et au cadre des relations futures.

2. Le meilleur accord de retrait possible

Les efforts des négociateurs ont permis d'aboutir à un accord de retrait approuvé par les deux parties – le gouvernement britannique et le Conseil européen à vingt-sept – le 25 novembre 2018. Sans rentrer dans le détail de cet accord de près de 600 pages, celui-ci résout les questions les plus épineuses :

– l'absence de frontière physique entre l'Irlande et l'Irlande du Nord. L'Union européenne et le Royaume-Uni sont tous deux garants des Accords du Vendredi Saint, de 1998. Ceux-ci permettent à la fois la fluidité du transport de personnes et de marchandises de part et d'autre de la frontière séparant en deux l'île d'Irlande, mais aussi de nombreux programmes de coopération, financés notamment par les programmes PEACE et INTERREG. La nécessité d'éviter de mettre en place une frontière, reconnue par les négociateurs dès le rapport conjoint de décembre 2017, a abouti au « Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord ». Celui-ci, qui n'a vocation à s'appliquer que dans la mesure où il n'est pas

remplacé par un accord ultérieur et qui prévoit la possibilité de prolonger la période de transition jusqu'en 2022, prévoit :

- le maintien de la zone de voyage commune, permettant la libre circulation des personnes ;
- un territoire douanier unique qui comprend l'Union européenne et le Royaume-Uni ;
- l'application des normes réglementaires de l'Union européenne au territoire de l'Irlande du Nord.

La préservation du droit des citoyens de continuer à vivre en fonction des choix de vie effectués avant le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne comme le règlement par le Royaume-Uni de ses obligations financières vis-à-vis de l'Union européenne, déjà intégrés dans le cadre du rapport conjoint des négociateurs de décembre 2017, sont également inscrits dans l'accord de retrait final.

3. Un accord assorti d'une déclaration politique en vue du futur partenariat

L'un des enjeux fondamentaux de la fin des négociations relevait de la rédaction d'une déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, là encore en accord avec la lettre de l'article 50, paragraphe 2. Cette déclaration, approuvée par l'ensemble des négociateurs, y compris les chefs d'État et de Gouvernement de l'Union européenne à vingt-sept, vise à établir un « partenariat ambitieux, large, approfondi et souple en matière de coopération commerciale et économique, de services répressifs et de justice pénale, de politique étrangère, de sécurité et de défense, ainsi que dans des domaines de coopération plus larges ».

Cette déclaration fixe des objectifs dans un ensemble de domaines appelés à structurer le futur partenariat économique entre l'Union et le Royaume-Uni : l'échange de marchandises, les services financiers, les transports, la pêche ou la libre circulation des personnes.

Les points saillants de cette déclaration comprennent l'établissement d'une zone douanière de libre-échange sans taxe ni restriction quantitative, la nécessité de conclure un nouvel accord de pêche avant le 1^{er} juillet 2020 ainsi que la mise en place d'un partenariat étroit en matière de sécurité, de politique étrangère et de défense.

B. LE RISQUE D'UN RETRAIT DU ROYAUME-UNI SANS ACCORD NE PEUT PAS ÊTRE ÉCARTÉ

1. Un risque politique et juridique

Votre rapporteur se félicite de la conclusion de l'accord de retrait qui permettrait, s'il venait à être ratifié, d'assurer un Brexit ordonné. Cet accord est toutefois soumis à un processus juridique et politique encore incertain. Aux termes de l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE), il doit encore être approuvé par le Parlement européen et ratifié par la Chambre des Communes du Royaume-Uni. L'approbation du Parlement européen, qui pourrait intervenir au cours du premier trimestre de l'année 2019 devrait intervenir sans trop de difficulté, compte tenu de la satisfaction exprimée par M. Guy Verhofstadt, coordinateur pour le Parlement européen sur le Brexit. La principale difficulté politique réside dans la ratification de l'Accord par la Chambre des Communes, dont le vote doit intervenir le 11 décembre 2018. Sans préjuger du résultat de ce vote, votre rapporteur estime qu'il demeure suffisamment d'incertitude pour continuer de se préparer à l'éventualité d'un retrait du Royaume-Uni sans accord.

2. Les conséquences catastrophiques d'une absence d'accord

Bien que, par construction, l'examen du présent projet de loi implique de se placer dans l'hypothèse d'une absence d'accord – sauf dans le cadre de l'article 3, qui conserve sa validité y compris en cas d'accord – votre rapporteur rappelle qu'un accord est éminemment préférable à une absence d'accord. Celle-ci pourrait constituer un choc comparable à celui du Brexit lui-même.

Cette « sortie sèche » aurait des conséquences néfastes, en premier lieu, certes pour le Royaume-Uni. Ainsi, selon Swati Dhingra, professeur d'économie à la London School of Economics, une sortie de l'Union européenne sans accord impliquerait une baisse du commerce Union européenne-Royaume-Uni de 30 à 40 % sur dix ans. Les conséquences commerciales seraient négatives non seulement pour le commerce intra-européen, mais encore pour l'ensemble des relations commerciales britanniques, comme en atteste le tableau ci-dessous :

LES COÛTS ET BÉNÉFICES DU BREXIT : LES EFFETS COMMERCIAUX

Scénario	Horizon	Exportations totales du Royaume-Uni	Importations totales du Royaume-Uni	Exportations vers l'UE	Importations vers l'UE
Optimiste	Court terme	- 5 %	- 6 %	- 14 %	- 13 %
	Long terme	- 9 %	- 8 %	- 25 %	- 22 %
Pessimiste	Court terme	- 14 %	- 14 %	- 36 %	- 34 %
	Long terme	- 16 %	- 16 %	- 43 %	- 38 %

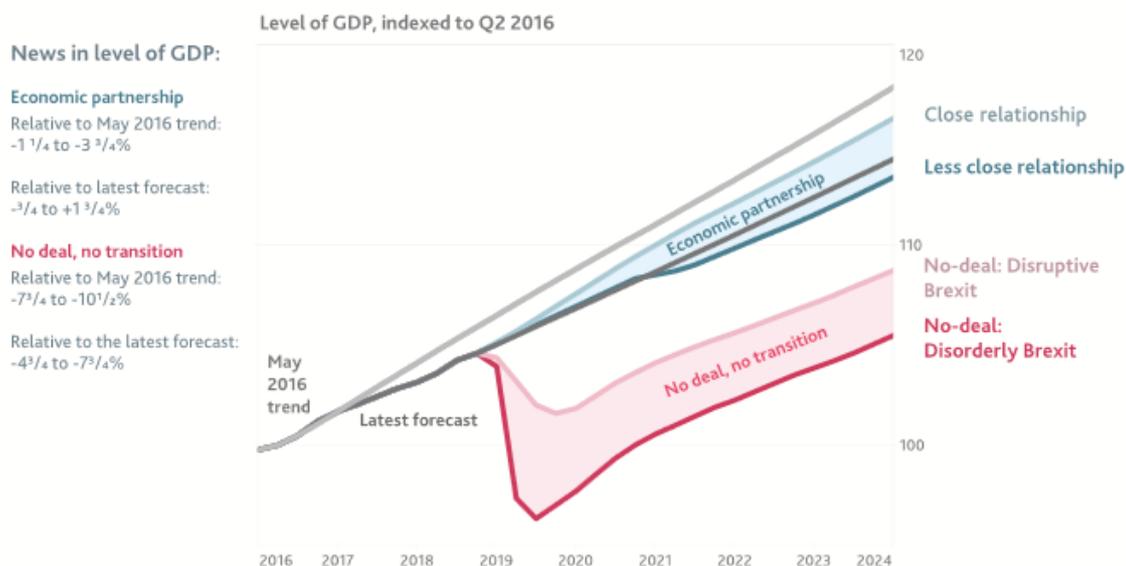
* Court terme : un an après le Brexit ; long terme : dix ans après le Brexit.

Swati Dhingra et al., « The Cost an Benefits of Leaving the EU : Trade Effects », CEP, 2017, p32 (Table A.6).

Le mercredi 28 novembre 2018, alors même que l'accord de retrait a été approuvé par les chefs d'État et de gouvernement des 28 États membres de

l'Union, la Banque d'Angleterre a répondu à une demande du « *Treasury Committee* » de la Chambre des Communes. Celle-ci portait sur les conséquences économiques d'une absence d'accord, notamment en matière de politique monétaire et de stabilisation financière.

Modelled scenarios based on different assumptions about Brexit



Source : « *EU withdrawal scenarios and monetary and financial stability. A response to the House of Commons Treasury Committee* », Bank of England, 28 November 2018

Les estimations de la Banque d'Angleterre sont particulièrement sombres. L'absence d'accord aboutirait à une chute de la livre de 25 % et d'une diminution du PIB par rapport à la tendance enregistrée en mai 2018 de 7,8 % à 10,5 %. Un tel scénario entraînerait, là encore selon la Banque d'Angleterre, une augmentation du taux de chômage, qui atteindrait 7,5 %, et un taux d'inflation de 6,5 %, tandis que la valeur des biens immobiliers diminuerait d'un tiers.

Ces prévisions sont à prendre comme telles : des estimations toutes choses égales par ailleurs d'une absence d'accord et de période de transition. Elles s'appuient sur des hypothèses telles que l'incapacité de l'infrastructure douanière britannique de gérer la nouvelle situation de manière ordonnée ou encore la perte sèche des accords commerciaux signés par l'Union européenne.

Il demeure toutefois que cette étude s'inscrit dans un nombre important de rapports qui insistent sur les conséquences économiques néfastes qu'entraînerait l'absence d'accord sur l'économie britannique. Mais un tel scénario aurait également des conséquences très concrètes sur l'économie de l'Union européenne. Le FMI prévoit ainsi que l'Union européenne à vingt-sept ferait face à une diminution de la production de l'ordre de 1,5 % à long terme et une diminution du taux d'emploi de 0,7 %. Cette situation perdant-perdant justifie donc la nécessité pour le Gouvernement de prendre en main les mesures nécessaires afin d'assurer,

dans le cadre strict des mesures nationales, la continuité des activités économiques de part et d'autre de la Manche.

C. LA NÉCESSITÉ D'UNE PRÉPARATION

1. Les mesures prises par la Commission européenne

La Commission européenne a initié ses propres mesures de préparation en cas d'absence d'accord : le « *Brexit preparedness group* ». Celle-ci a d'abord mené, au cours du deuxième semestre de l'année 2018, les actions suivantes :

– une revue de l'ensemble de l'acquis européen pour s'assurer de la sécurité juridique des actes législatifs européens au lendemain du retrait du Royaume-Uni. Cela passe en particulier par la modification de certains actes juridiques qui confiaient des missions précises aux autorités britanniques ou encore par la modification des données présentes dans le domaine des douanes ou de la TVA ;

– la discussion avec les services de l'ensemble des États membres dans des séminaires techniques portant sur les questions horizontales ;

– la diffusion de notes sectorielles, ainsi que la publication des informations pertinentes en ligne, à la disposition de l'ensemble des parties intéressées ;

– l'examen de l'ensemble des accords internationaux liant l'Union européenne à des États tiers ainsi que la notification aux États tiers des changements liés au retrait du Royaume-Uni ;

– le suivi de la relocalisation des agences européennes, du centre de sécurité du programme Galileo ou encore des infrastructures de recherche de référence.

Ce travail a abouti à une Communication de la Commission européenne sur les « préparatifs en vue du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne le 30 mars 2019 : plan d'action d'urgence », du 13 novembre 2018¹. Après avoir effectué une revue de l'ensemble de l'acquis issu du droit de l'Union, la Commission européenne a présenté huit propositions législatives de préparation pour des mesures qui doivent être adoptées en toutes circonstances, que le retrait du Royaume-Uni soit ordonné ou non. Ces mesures concernent des adaptations des règles d'homologation des véhicules automobiles ou en matière d'organismes d'inspection des navires ou encore la répartition entre le Royaume-Uni et l'Union européenne à vingt-sept des contingents tarifaires inscrits sur la liste de l'Union dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. Le plan d'urgence en lui-même, qui ne s'appliquerait qu'en cas d'absence d'accord, prévoit des principes

¹ COM(2018) 880 final.

(voir *infra*) et des recommandations. La Commission européenne recommande notamment, afin d'éviter que les citoyens ne paient le prix du Brexit, que les périodes de séjour légal des citoyens britanniques dans un État membre de l'Union européenne à vingt-sept avant la date du retrait soient considérées comme des périodes de séjour légal dans un État membre de l'Union européenne conformément à la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Cela faciliterait notamment la capacité des citoyens britanniques à obtenir le statut de résident de longue durée dans l'État membre où ils résident, sous réserve de remplir les conditions nécessaires.

La Commission européenne s'est enfin engagée à prendre les mesures nécessaires pour assurer la continuité des flux et des activités économiques dans ses domaines de compétence. Le transport aérien en est un exemple. Une sortie « sèche » du Royaume-Uni pourrait entraîner une interruption brutale entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, en raison de l'absence de droits de trafic et/ou de l'invalidité de la licence d'exploitation ou des certificats de sécurité aérienne. Pour ce qui est des premiers, la Commission européenne prendra des mesures, sous réserve de mesures équivalentes au Royaume-Uni, pour permettre aux transporteurs aériens en provenance du Royaume-Uni de survoler et d'atterrir sur le territoire de l'Union, ainsi que d'y effectuer des escales techniques. Pour ce qui est de la sécurité aérienne, l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) ne pourra délivrer des certificats que lorsque le Royaume-Uni sera devenu un pays tiers. Cependant, la Commission proposera là aussi des mesures garantissant que ces certificats resteront valides pendant une période de temps limitée, sous la même réserve de réciprocité au sein du Royaume-Uni.

Des agences européennes régissant des secteurs cruciaux ont également mené leurs propres diagnostics en matière de sécurité aérienne, d'autorisation de mise sur le marché des médicaments ou encore de produits chimiques.

La Commission a enfin publié 78 notes d'information sectorielles détaillées pour guider les entreprises, et notamment les PME, dans les démarches à accomplir.

2. Une étroite marge de manœuvre nationale

Dans sa communication relative aux mesures à prendre en cas d'absence d'accord (cf *supra*), la Commission européenne a émis des principes qui devraient être adoptés par l'ensemble des parties prenantes, y compris par les États membres dans leurs propres efforts de définition d'un plan d'urgence. Parmi ceux-ci figure notamment la nécessité, pour les mesures d'urgence, de ne « pas reproduire les avantages d'une adhésion à l'Union, ni les termes d'une éventuelle période de transition, comme le prévoit le projet d'accord de retrait », de conférer à ces mesures un caractère uniquement temporaire. Ces mesures seront par ailleurs « adoptées unilatéralement (...) et pourront donc, en principe, être révoquées à tout moment » et devront respecter « la répartition des compétences prévue par les traités ainsi que du principe de subsidiarité au sein de l'Union européenne ».

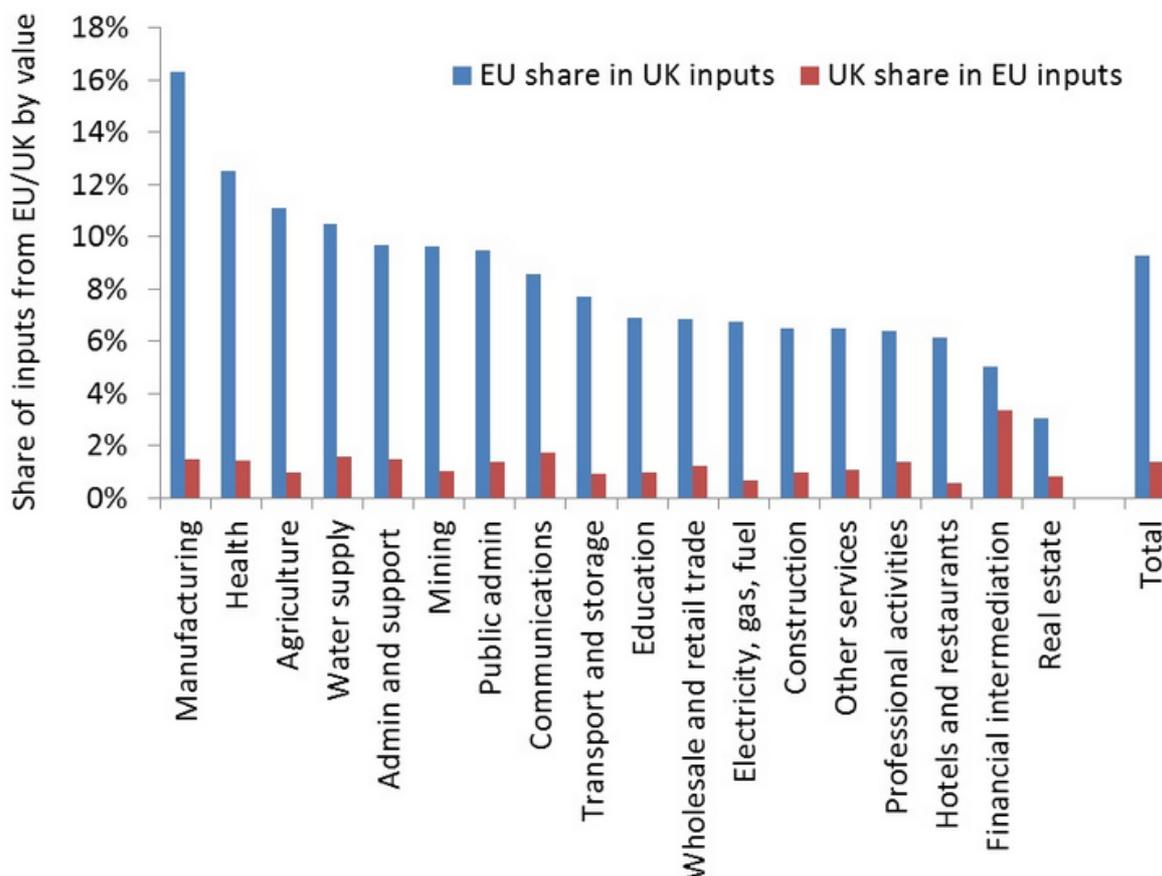
Votre rapporteur reconnaît ces principes et estime que l'ensemble des États membres de l'Union européenne devraient travailler en étroite coordination non seulement avec les institutions européennes, mais également entre eux, pour assurer une gestion uniforme d'un éventuel retrait sans accord. C'est pourquoi il estime que le champ d'habilitation de l'actuel projet de loi ne peut être retouché qu'en prenant en compte à la fois la nécessité pour le gouvernement de prendre des mesures rapides et efficaces et la volonté d'éviter toute forme de stratégie unilatérale par chaque État membre.

3. Assurer la préparation de l'ensemble des acteurs concernés

a. Diffuser l'information sur les risques d'un retrait sans accord

Un « Brexit » sans accord aurait un impact majeur sur le tissu économique franco-britannique. Les tissus industriels de nos deux États sont particulièrement imbriqués, comme en témoignent de nombreux exemples. Ainsi, lors du dernier salon aéronautique de Farnborough, l'entreprise Airbus a fait part des difficultés qui ne manqueraient pas d'apparaître en cas de rétablissement brutal des contrôles douaniers : délocalisation de compétences en dehors du Royaume-Uni, réévaluation de la présence d'activités de recherche et développement, réduction du nombre d'entreprises britanniques dans la chaîne d'approvisionnement. Ce constructeur, qui emploie 15 000 salariés en Grande-Bretagne et qui y a créé environ 117 000 emplois indirects, dépend fortement de la libre circulation des pièces d'avion entre le Royaume-Uni et les sites industriels implantés dans le reste de l'Union européenne. Or la perturbation des chaînes industrielles, qui concerne notamment les ailes des avions commerciaux, principalement construites au Royaume-Uni, pourrait entraîner non seulement des coûts supplémentaires mais aussi des difficultés dans le contrôle de la qualité des pièces produites et donc, à terme, des problèmes de sécurité. Cette problématique touche potentiellement l'ensemble des secteurs industriels :

**PART DES PRODUITS IMPORTÉS DEPUIS L'UNION EUROPÉENNE (POUR LE ROYAUME-UNI)
OU DU ROYAUME-UNI (POUR L'UNION EUROPÉENNE) PAR SECTEUR INDUSTRIEL**



Source : Peter Levell, *Firm's supply chains form an important part of UK-EU trade : what does this mean for future trade policy ?*, Institute for Fiscal Studies, 8 janvier 2018.

Le premier défi auquel font face les constructeurs est donc d'ordre logistique, en cas de rétablissement des contrôles douaniers. Mais le rétablissement de droits de douane en tant que tels pourrait handicaper fortement les exportations. Une « sortie sèche » se traduirait par l'application de droits négociés dans le cadre de l'OMC, soit jusqu'à 10 % sur les voitures particulières, 22 % sur les véhicules industriels, 3 % à 4,5 % sur les pièces et composants et 2,7 % sur les moteurs. Par ailleurs, les questions des règles d'origine se posent, d'autant qu'elles commandent également des nombreux accords de libre-échange avec les États tiers.

Dans une étude¹ appuyée sur des hypothèses de retrait sans accord, le cabinet Deloitte estimait que les coûts supplémentaires pour les constructeurs automobiles (1,9 milliard d'euros, soit une hausse de 15 %) entraîneraient une hausse d'environ 3 700 euros pour un véhicule produit au Royaume-Uni et de 4 300 euros pour une production en France. La chute subséquente des ventes pourrait entraîner une baisse du chiffre d'affaires de 15 milliards d'euros, dont

¹ Étude « Deloitte Brexit Briefing » du 8 février 2018.

1,7 milliard pour la France. 1 800 emplois pourraient alors être menacés dans les sites français, sur les 5 000 directement liés aux exportations.

De plus, la fin de l'homologation harmonisée entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, qui est une partie intégrante du marché unique, pourrait entraîner une grande complexité dans l'importation des véhicules. Les organismes britanniques qui ne seraient plus reconnus comme équivalents des organismes d'homologation européens devraient être amenés à monter des dossiers coûteux en organisation juridique et en temps.

Ces problématiques, qui toucheraient bien évidemment l'ensemble de la chaîne de production, y compris les sous-traitants, bien souvent des PME, appellent donc à une sensibilisation de l'ensemble des acteurs économiques concernés. Il s'agit pour eux de préparer le passage du statut de fournisseur et de sous-traitant au statut d'exportateur et d'importateur. Ce changement implique une révolution juridique dans la structure de ces entreprises, auxquelles participe le service des Douanes, comme l'a rappelé le Ministre de l'Action et des Comptes publics lors de son audition devant la Commission spéciale.

Votre rapporteur s'inquiète toutefois fortement du niveau d'information dont disposent les entreprises. S'il reconnaît les efforts effectués notamment par le Ministère de l'Action et des Comptes Publics ainsi que des établissements déconcentrés auprès des acteurs potentiellement concernés, il craint que les efforts de communication du Gouvernement ne permettent pas une vraie prise de conscience à l'heure actuelle. Il estime en particulier que les démarches de demande d'information en ligne devraient être prises en charge par un site internet dédié, en langues française et anglaise.

b. Préparer la gestion réglementaire des conséquences d'un retrait sans accord

Le traitement des citoyens britanniques demandera une adaptation non seulement législative, ainsi qu'entend faire le Gouvernement par le biais des ordonnances, mais également par une adaptation des services. Comme a pu le dire le ministre Gérald Darmanin, lors de son audition par la commission spéciale, le retrait du Royaume-Uni aura des conséquences très concrètes qui dépassent largement le seul champ législatif. Votre rapporteur s'est donc attaché à estimer les modalités qu'entend suivre l'État pour organiser ses services face à l'éventualité d'un retrait du Royaume-Uni sans accord.

La question de la gestion des Britanniques eux-mêmes mérite un sort particulier. Sous le régime actuel du droit européen, et notamment de la directive n° 2004/38 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, les Britanniques, comme l'ensemble des ressortissants de l'Union européenne, profitent d'un régime particulièrement libéral en matière de droit de séjour. Les Britanniques peuvent

actuellement séjourner en France pour une durée de trois mois, sans aucune formalité ni condition, si ce n'est celle du risque pour l'ordre public. Ils peuvent également, sous réserve de disposer de ressources suffisantes, séjourner pour une durée supérieure à trois mois, selon là encore un régime très allégé. Ils bénéficient enfin d'un droit de séjour permanent à la condition d'avoir résidé légalement dans l'État membre d'accueil de manière ininterrompue pendant au moins cinq ans.

Ce régime exonère actuellement les citoyens britanniques de la nécessité de demander un titre de séjour, en France. Sur les 150 000 Britanniques dont on estime qu'ils vivent actuellement sur le territoire français, seuls 20 000 d'entre eux ont fait une demande pour obtenir un titre de séjour. Cet état de fait emporte plusieurs conséquences particulièrement problématiques dans la perspective d'un retrait sans accord du Royaume-Uni.

En premier lieu, il existe un risque loin d'être négligeable que de nombreux ressortissants britanniques n'aient pas les informations nécessaires et ne puissent, par conséquent, anticiper les conséquences du Brexit sur leurs propres situations. Bien que le Ministère de l'Intérieur ait enregistré une hausse sensible du nombre de demandes de titres de séjour, celles-ci demeurent fortement limitées. De la même manière, le nombre de demandes de naturalisation et d'accession à la citoyenneté française croît de façon modérée. Si en 2016, 500 ressortissants britanniques ont obtenu la nationalité française, ils étaient 1 500 en 2017 et le Ministère de l'Intérieur comptait 1 300 demandes au 1er semestre 2018.

Cette situation n'est pas seulement imputable à une faible prise de conscience. Les représentants des Britanniques en France ont fait part à votre rapporteur des difficultés rencontrées en matière d'accès aux préfectures et de pertinence des informations données. Votre rapporteur estime donc qu'il convient, de manière urgente, de coordonner l'information des préfectures, afin que celles-ci puissent guider au mieux les ressortissants britanniques qui se présenteront à leur guichet. En particulier, le risque d'une absence d'accord implique de prêter une attention particulière aux demandes de titre de séjour, même si les Britanniques n'en ont pas besoin tant qu'ils restent ressortissants d'un État membre.

L'information à destination des ressortissants britanniques a été prise en charge de manière proactive par de nombreuses préfectures, qui ne sont généralement pas confrontées à la gestion d'un flux important de personnes issues de pays tiers. La répartition géographique des Britanniques en France fait en effet apparaître une surreprésentation dans les départements de la Dordogne, de la Charente, des Alpes-Maritimes ou encore de la Haute-Vienne. Des initiatives comme la mise en place d'une page en langue anglaise sur le site internet de la préfecture de la Vienne méritent, à ce titre, d'être dupliquées dans l'ensemble des zones les plus concernées.

De la même manière, les procédures actuelles qui impliquent souvent jusqu'à cinq visites consécutives en préfecture pour obtenir un titre de séjour ne

sont pas compatibles avec le nombre de ressortissants britanniques potentiellement concernés.

D. LE CADRE CONSTITUTIONNEL DES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR VOIE D'ORDONNANCES

En vertu de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement peut, « *pour l'exécution de son programme* », demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Il est admis que cette voie de procédure peut être également utilisée pour accélérer l'entrée en vigueur des mesures visées par la demande, en particulier lorsque celles-ci présentent un caractère d'urgence. Tel est le cas du projet de loi habilitant le Gouvernement à rendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, ainsi que l'a souligné le Conseil d'État dans son avis.

1. Les délais d'habilitation et de ratification

Les articles 1er à 3 du projet fixent des durées d'habilitation différentes en fonction des matières traitées : la situation des Français installés au Royaume-Uni (habilitation pour douze mois), celle des Britanniques installés en France (pour douze mois), la gestion des flux de personnes et de marchandises et l'aménagement, en urgence, des lignes ferroviaires, des ports et des aéroports français (pour six mois).

Ces délais sont importants, car pendant qu'ils courent, le Parlement peut être privé de l'exercice de son pouvoir législatif dans les domaines visés par les habilitations. Pour cette raison, un amendement parlementaire visant à étendre le champ ou la durée de l'une des habilitations ne serait pas recevable.

L'article 4 prévoyait qu'un projet de loi de ratification est déposé dans un délai de six mois à compter de la publication des ordonnances ; les sénateurs ont ramené celui-ci à trois mois.

Si ce délai n'était pas respecté, les ordonnances deviendraient caduques, le droit antérieur serait rétabli en conséquence.

Concrètement, pour éviter la caducité, le dépôt d'un projet de loi de ratification est quasi systématique. Rien ne contraint le Gouvernement, en revanche, à inscrire son projet à l'ordre du jour des assemblées. En cas d'abstention, la conséquence juridique est moindre : pendant le délai d'habilitation, la non-ratification des ordonnances n'entraîne pas leur caducité, mais tant qu'elles n'ont pas été ratifiées, elles n'ont qu'une valeur réglementaire et peuvent donc être contestées devant le juge administratif.

Une fois ratifiées, les ordonnances acquièrent valeur législative rétroactivement. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, cette ratification doit être explicite, la pratique de la « ratification implicite » étant désormais écartée par la Constitution. Elle peut prendre la forme :

– soit d’une disposition d’un projet ou d’une proposition de loi plus générale, éventuellement introduite en cours d’examen par un amendement gouvernemental ou parlementaire ;

– soit, plus rarement, d’un projet de loi *ad hoc*, permettant un débat plus approfondi devant chacune des deux assemblées.

2. Le contenu de la loi d’habilitation

Le domaine de l’habilitation peut comprendre toute matière qui relève du domaine de la loi ; en sont exclues les dispositions relevant de la loi organique, de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale. Tel est bien le cas ici puisque seules des dispositions strictement législatives sont visées par les habilitations des articles 1^{er} à 3, ce qui exclut toutes les mesures rendues nécessaires par le Brexit mais relevant de l’Union européenne (pêche, secteur aérien, etc.) ou du niveau réglementaire national.

Le Conseil constitutionnel impose au Gouvernement l’obligation d’indiquer avec précision au Parlement la finalité des mesures qu’il se propose de prendre et leur domaine d’intervention. Cependant, celui-ci n’est pas tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu’il prendra en vertu de ces habilitations.

En outre, les habilitations sont expressément soumises à l’obligation de dépôt d’une étude d’impact ; cette formalité est respectée par le présent projet de loi.

3. L’application de la procédure législative ordinaire

Pour le reste, les lois d’habilitation et de ratification sont élaborées selon les règles normales de la procédure législative ordinaire. Elles peuvent théoriquement faire l’objet des procédures d’examen abrégées prévues par le Règlement de l’Assemblée nationale ; mais cette faculté n’a pas été utilisée.

Quant au droit d’amendement, il peut s’exercer aussi bien sur le dispositif du projet de loi lui-même, sous les limites précédemment énoncées, que sur les textes que les ordonnances en cause affecteraient.

II. LES MESURES PRISES PAR LE SÉNAT

La Commission spéciale du Sénat s’est attachée à modifier le champ de l’habilitation sur plusieurs points, résumés ci-dessous :

– une précision de la demande d’habilitation, qui l’a conduite à adopter des amendements visant à définir les finalités des trois articles du projet de loi ;

– des mesures destinées à améliorer l’attractivité de la France, notamment auprès des entreprises des travailleurs britanniques qui seraient désireux de s’installer en France après un retrait sans accord du Royaume-Uni de l’Union européenne ;

– une extension du champ prévu au 2° de l’article 2 pour la prise en compte des diplômes et qualifications professionnelles acquis ou en cours d’acquisition au Royaume-Uni. Celui-ci comprend désormais les diplômes et qualifications professionnelles s’inscrivant dans le cadre d’un parcours de formation.

III. LES MODIFICATIONS OPÉRÉES PAR LA COMMISSION SPÉCIALE : POUR UNE PLUS GRANDE PROTECTION DES CITOYENS

A. L’EXTENSION DE LA PROTECTION DES RESSORTISSANTS FRANÇAIS RÉSIDENT AU ROYAUME-UNI APRÈS LA DATE DU RETRAIT

Les ordonnances se justifient notamment pour l’extension, dans le domaine législatif, de régimes communautaires dérogatoires au droit commun. Ainsi, la prise en compte des conséquences d’un retrait sans accord sur le droit d’entrée et de séjour des Britanniques en France justifie l’habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance. À partir des informations réunies par votre rapporteur, il apparaît qu’une période de grâce pourrait permettre aux Britanniques, qui ne disposent pas, dans leur grande majorité, de titres de séjour en France, de ne pas subir d’effet couperet au moment du retrait du Royaume-Uni. Cette période dérogatoire pourrait utilement s’accompagner de mesures de gestion destinées à faciliter les demandes déposées par des personnes qui n’ont pas anticipé la perte de leur statut de citoyen d’un État membre de l’Union européenne.

La question générale de la durée d’application d’un régime dérogatoire aux citoyens qui ont construit leurs choix de vie à l’heure actuelle en fonction d’attentes légitimes fondées sur le droit de l’Union européenne est, pour votre rapporteur, l’une des questions fondamentales qui s’attachent au présent projet de loi. C’est pourquoi votre rapporteur est sensible à l’amendement du Gouvernement concernant la situation des ressortissants français et européens au Royaume-Uni.

En cas de retrait sans accord, les ressortissants français, dont on estime le nombre au Royaume-Uni à environ 300 000, ne bénéficieront plus des règlements européens en matière de coordination des régimes de sécurité sociale ni de reconnaissance mutuelle des diplômes et des qualifications professionnelles. Or, en 2016, 460 ouvertures de droit à l’assurance chômage sont intervenues en France avec comme pays d’origine le Royaume-Uni.

Le traitement des demandes d'allocations de chômage des travailleurs migrants au sein de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse, exige la complétude du formulaire européen, intitulé document portable U1 (DP U1) ou E301. Ce document, destiné au demandeur d'emploi, récapitule les périodes d'assurance ou d'emploi accomplies sur le territoire d'un autre État membre. Il est établi par l'institution compétente de l'État d'emploi. Il permet de mettre en œuvre les dispositions relatives à la totalisation des périodes d'assurance prévues par les règlements communautaires (prise en compte des périodes accomplies dans un autre État membre pour examiner les droits au bénéfice des prestations d'assurance chômage).

Si le projet de loi d'habilitation prévoyait déjà la prise en compte des périodes d'assurance, d'activités et de formation professionnelle exercées ou effectuées avant la date du retrait, la question demeurerait posée pour nos concitoyens qui continueront de vivre au Royaume-Uni après ce retrait. En effet, la détermination du droit à une allocation d'assurance chômage s'apprécie le jour de la rupture du contrat de travail et donc au vu du droit applicable à cette date. Si le régime de droit commun applicable aux expatriés peut s'appliquer aux ressortissants français travaillant désormais dans un État tiers, ce régime ne concerne que les salariés détachés ou expatriés employés par un employeur résidant en France, ou les salariés expatriés affiliés au régime d'assurance chômage à titre facultatif, et ne permet donc pas la prise en compte au titre du chômage de toutes les périodes d'activité exercées au Royaume-Uni par des ressortissants français ou européens.

B. LE MAINTIEN DES BRITANNIQUES DANS LA FONCTION PUBLIQUE FRANÇAISE

Les ressortissants britanniques peuvent devenir, depuis 1991, fonctionnaires dans l'administration française, conformément à l'article 45 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) tel qu'interprété par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE). Selon les informations figurant dans l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, le nombre d'agents titulaires ayant la nationalité britannique, et exerçant dans la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale ou la fonction publique hospitalière, ne dépasserait pas 1 715.

Repris par l'article 5 *bis* de la loi « Le Pors » du 13 juillet 1983, ce droit exclut les « emplois de souveraineté », c'est-à-dire ceux qui ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté ou qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques. En pratique, ces Britanniques seraient, très majoritairement, enseignants dans le second degré ou à l'université.

Comme les Français, les Britanniques doivent respecter certains critères pour intégrer la fonction publique : jouir de leurs droits civiques, ne pas avoir subi une « condamnation incompatible avec l'exercice des fonctions » et être déclarés

aptes sur le plan physique. Ils accèdent à la fonction publique française par concours ou par la voie du détachement.

Après le Brexit, le Royaume-Uni sera considéré comme un État tiers à l'Union européenne. En l'absence d'accord, ses ressortissants ne pourront plus être recrutés en France qu'en tant qu'agents contractuels ; les fonctionnaires en poste seront radiés d'office des cadres à compter du 30 mars 2019 et perdront le bénéfice de leur statut, car ils ne rempliront plus la condition de nationalité posée par l'article 5 *bis* de la loi « Le Pors ».

Dans ce contexte, **le I (alinéa 5) de l'article 1er** habilite, en termes très neutres, le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour définir les « règles applicables à la situation des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique de nationalité britannique ». Le champ des possibles reste donc ouvert.

C'est l'étude d'impact qui précise l'intention du Gouvernement d'organiser, le cas échéant, leur recrutement comme contractuels de droit public. Cette intention a suscité un certain émoi, dont plusieurs amendements se font l'écho.

Comme l'ont exprimé plusieurs autres commissaires, appartenant à l'ensemble des groupes politiques de l'Assemblée nationale, votre rapporteur jugeait primordial de rassurer les ressortissants britanniques concernés.

Adoptant la proposition de Mme Kuric et de plusieurs membres du groupe LaREM, la Commission a choisi d'inscrire cet objectif de manière très nette dans le II (**après l'alinéa 12**) ; elle a ainsi conservé à cet article 1^{er} la structure adoptée par les sénateurs tout en laissant leur souplesse aux dispositions du I qui commandent le champ de l'habilitation.

C. L'ABSOLUE NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LE FONCTIONNEMENT DU TUNNEL SOUS LA MANCHE

Si le projet de loi d'habilitation a pour vocation de traiter de l'ensemble des mesures nationales de niveau législatif que le Gouvernement pourra prendre pour atténuer, dans la mesure du possible, l'impact d'un Brexit désordonné, il en existe qui sont absolument impératives. Il en va ainsi du bon fonctionnement des voies de communication avec le Royaume-Uni, et notamment du tunnel sous la Manche.

La prise en compte de cette infrastructure fondamentale est inscrite au 5° de l'article 2, afin d'assurer « la continuité des flux de transport de passagers et de marchandises entre la France et le Royaume-Uni à travers le tunnel sous la Manche en vue d'assurer le respect par la France de ses engagements en tant que concédant du tunnel sous la Manche ». Cette continuité passe notamment par le maintien des autorisations de licences pour l'exploitation de la ligne ainsi que pour les conducteurs (voir infra). Actuellement, 19 millions de personnes franchissent

la Manche par le biais du tunnel, contre 16 millions par la voie maritime et 12 millions par voie aérienne. Le maintien de cette infrastructure est fondamental. C'est pourquoi votre rapporteur estime que la question de la reconnaissance des qualifications professionnelles et des diplômes, inscrite à l'alinéa 2° de l'article 2, doit être totalement séparée de la reconnaissance des qualifications des conducteurs de trains qui empruntent le tunnel. Les qualifications spécifiques des conducteurs de trains sont d'ailleurs inscrites dans une directive propre, la directive n° 2007/59, qui prévoit que « tout conducteur de train doit posséder l'aptitude et les qualifications nécessaires pour assurer la conduite de trains et être titulaire des documents suivants : a) une licence attestant que le conducteur remplit des conditions minimales en matière d'exigences médicales, de scolarité de base et de compétences professionnelles générales ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITIONS DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME NATHALIE LOISEAU, MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, CHARGÉE DES AFFAIRES EUROPÉENNES (réunion du mercredi 28 novembre 2018)

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7003626_5bfe570498430.commission-speciale-brexit---mme-nathalie-loiseau-ministre-chargee-des-affaires-europeennes-28-novembre-2018

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je me félicite de la tenue de cette réunion et je vous remercie, madame la ministre, d'avoir bien voulu organiser votre emploi du temps pour la rendre possible, conformément au vœu de notre commission spéciale, en préalable à nos travaux. Nous souhaitons que le texte de l'accord, long de près de 600 pages, nous soit transmis en langue française, ce qui a été fait. Il s'agit d'un document de travail, puisque la traduction n'a pas été établie par des juristes linguistes certifiés, mais cette version nous est précieuse.

Certains éléments de la situation actuelle nous séduisent et d'autres nous inquiètent. Ce qui nous séduit, c'est que le 25 novembre dernier, l'accord de retrait du Royaume-Uni a été accepté par le Conseil européen, de même que la déclaration politique, en dépit de certaines difficultés de dernière minute relatives à Gibraltar. Le grand problème est que nos partenaires britanniques paraissent particulièrement divisés. Aussi attendons-nous la prochaine étape avec un mélange d'anxiété et d'espérance. Cette espérance est tempérée, parce qu'il n'est jamais agréable d'organiser un divorce, mais les séparations peuvent se dérouler de façon plus ou moins convenable et nous espérons – une partie d'entre nous tout au moins – que les Britanniques, quand ils se prononceront le 11 décembre prochain, ne seront pas tentés par les sirènes de l'extrémisme et de la rupture avec nous.

Vous nous présenterez, madame la ministre, le projet de loi visant à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures nécessaires dans toutes les hypothèses, y compris celle d'un accord accepté, car le Brexit provoquera toujours des situations plus ou moins difficiles à régler et exigeant une réaction urgente. Dans votre déclaration devant le Sénat, vous avez dit que le

Parlement est a priori réservé sur la procédure d'ordonnance ; ce n'est pas le cas. Évidemment, le Parlement préfère légiférer directement, mais nous sommes respectueux de la Constitution, notamment de son article 38 qui prévoit l'éventuel recours aux ordonnances, et nous sommes conscients que parmi les raisons qui motivent ce recours il y a l'urgence. Or tous nos collègues, singulièrement ceux du nord du pays, sont extrêmement inquiets de la façon dont les choses vont se dérouler en cas de Brexit brutal, sans accord. Sur le plan des principes, il n'y a donc aucune réticence a priori du Parlement à l'idée du recours aux ordonnances. Il reste bien sûr à en définir le périmètre et le délai de ratification, éléments sur lesquels nous ne manquerons pas de vous interroger.

Je vous laisse, madame la ministre, nous expliquer les raisons pour lesquelles ce texte a été déposé, et les réserves ou les approbations qu'a suscité son examen en première lecture par nos collègues sénateurs.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Je suis heureuse que nous ayons l'occasion de débattre du Brexit. Vous l'avez dit, monsieur le président, une étape importante a été franchie dans le processus de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne lorsque, dimanche dernier, les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé le projet d'accord de retrait et la déclaration politique sur le cadre des relations futures. Je rappelle en préambule que le Brexit est fondamentalement une mauvaise nouvelle – pour le Royaume-Uni sans aucun doute et aussi pour l'Union européenne. Mais, comme l'a souligné Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, l'accord de retrait est le meilleur possible. Nous le devons à l'engagement sans faille de Michel Barnier, qui a négocié au nom des Vingt-sept avec beaucoup de compétence et un grand souci du dialogue avec les États membres et avec le Parlement européen. Nous le devons aussi à l'unité des Vingt-sept, préservée tout au long de la négociation, jusque dans les dernières heures, quand une difficulté est apparue au sujet de Gibraltar dans l'interprétation de l'accord de retrait ; à aucun moment les vingt-sept États membres de l'Union européenne ne se sont dissociés, ni sur le mandat de négociation, ni sur le résultat final, ce qui est assez remarquable.

C'est le meilleur accord possible parce qu'il protégera les droits de nos concitoyens qui résident au Royaume-Uni, en leur permettant de continuer à y vivre, à y travailler et à y étudier dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui. C'est un bon accord parce qu'il assure la protection des intérêts financiers de l'Union : le Royaume-Uni s'acquittera des obligations qu'il a souscrites durant toute la période pendant laquelle il aura été un État membre. Ces obligations résultent notamment des engagements pris au titre du cadre financier pluriannuel en cours, de la Banque européenne d'investissement, de la Banque centrale européenne et de la participation à certaines « facilités » et politiques de l'Union. C'est un bon accord parce que l'application temporaire du droit de l'Union au Royaume-Uni à compter de son retrait et jusqu'au 31 décembre 2020 au moins assurera une transition sans heurt vers le régime futur. C'est un bon accord, enfin, parce qu'en cas d'absence d'accord sur la relation future, la mise en place, après la fin de la

période de transition, d'une union douanière entre le Royaume-Uni dans son entier et l'Union européenne, assortie d'un alignement réglementaire de l'Irlande du Nord sur l'Union, permettra d'éviter le rétablissement d'une frontière physique sur l'île d'Irlande.

L'accord est donc bon, mais il ne s'agit que d'une étape et nous sommes loin de la fin du processus. La déclaration politique relative au futur partenariat entre l'Union européenne et le Royaume-Uni qui a été approuvée ne fait qu'esquisser les contours d'une relation future ambitieuse, sans comparaison avec les autres partenariats conclus par l'Union. L'Union européenne et le Royaume-Uni s'engagent à conclure un ensemble d'accords : partenariat économique, partenariat en matière de sécurité et accords sectoriels. Les négociations en vue de la conclusion de ces accords débiteront une fois que le Royaume-Uni sera sorti de l'Union, en principe, donc, le 30 mars 2019, sur la base de mandats qui seront adoptés par le Conseil européen. Dans le cadre de ces négociations, le Conseil sera particulièrement vigilant dans deux domaines qui sont des priorités pour la France. C'est d'abord le maintien de conditions de concurrence équitables entre entreprises britanniques et entreprises européennes, notamment en matière de normes environnementales. D'autre part, le Conseil européen veillera à la protection des entreprises de pêche et des communautés côtières vivant de la pêche ; la déclaration rappelle qu'un accord de pêche devra être négocié d'ici juillet 2020, bien avant la fin de la période de transition, et qu'il devrait reposer, entre autres paramètres, sur l'accès réciproque aux eaux des deux parties et sur les parts de quotas de pêche existants. C'est une très forte priorité pour la France, et elle est partagée par le Conseil européen. Telles sont les perspectives de la relation future.

L'accord de retrait lui-même doit encore être ratifié par l'Union européenne et par le Royaume-Uni avant le 29 mars 2019. Le Parlement britannique est appelé à se prononcer le 11 décembre prochain. Je me garderai de spéculer sur l'issue de ce vote, mais il paraît raisonnable de dire que la ratification est aujourd'hui incertaine. Pour autant, les arguments de la Première ministre britannique sont forts : un Brexit sans accord serait désastreux d'abord pour le Royaume-Uni, et il n'existe pas d'autre accord possible que celui qui a été négocié.

Il reste, quoi qu'il advienne, indispensable de nous préparer à tous les scénarios, y compris celui d'un Brexit sans accord et donc sans période de transition, pour en limiter les conséquences. C'est ce que le Conseil européen a recommandé aux États membres comme à la Commission européenne, dès le mois de mars dernier. Une équipe ad hoc a été constituée au sein du secrétariat général de la Commission, chargée d'identifier les mesures qui devront être prises en cas de retrait sans accord dans les domaines qui relèvent de la compétence de l'Union : les droits des citoyens, les services financiers, les transports, les contrôles douaniers et sanitaires, la protection des données personnelles et le climat notamment. Le 13 novembre, la Commission a présenté son plan d'action en cas d'absence d'accord. Elle énumère cinq principes transversaux applicables

aux mesures de contingence ; ils ont également inspiré le Gouvernement français au moment de la rédaction du projet de loi qui vous est soumis et nous guideront dans la rédaction des ordonnances.

Pour commencer, les mesures de contingence ne doivent pas être aussi avantageuses pour le Royaume-Uni que l'appartenance à l'Union et la période de transition. Temporaires, elles ne doivent pas s'appliquer, en principe, au-delà de 2019. Unilatérales, elles pourront être révoquées à n'importe quel moment par l'Union. Ces mesures devront respecter la répartition des compétences entre l'Union et les États membres. Enfin, elles ne peuvent se substituer à l'effort de préparation que doivent consentir les opérateurs économiques. Afin d'assurer une coordination satisfaisante entre les États membres et avec la Commission européenne, des séminaires sectoriels se tiennent en ce moment même. À l'échelon national, il est de notre responsabilité collective, à commencer par celle du Gouvernement, de nous préparer à toutes les hypothèses, y compris celle d'un Brexit sans accord, et d'être prêts, sur le plan technique, si cette hypothèse se vérifiait à la fin d'année ou plus tard encore, si la Chambre des Communes refusait de ratifier un accord de retrait.

C'est l'objet du présent projet de loi, présenté le 3 octobre dernier en Conseil des ministres, adopté par le Sénat le 6 novembre et soumis à l'examen de votre commission spéciale, par lequel le Gouvernement sollicite l'habilitation du Parlement à prendre par ordonnances les mesures nécessaires – pour certaines en cas d'accord de retrait, pour les autres, les plus nombreuses, en cas d'absence d'accord – dans trois domaines : la situation des ressortissants français et, de manière générale, les intérêts français ; la situation des Britanniques en France ; la circulation des personnes et des marchandises.

Pour ce qui concerne les Français vivant au Royaume-Uni et qui reviendraient en France, ces mesures visent à permettre, en cas de retrait sans accord et afin de protéger leurs intérêts, de prendre en compte certains bénéfices acquis au Royaume-Uni avant la date du retrait – par exemple, pouvoir faire valoir leur période d'activité outre-Manche dans le calcul de leur pension de retraite en France, ou continuer de se prévaloir en France de diplômes obtenus au Royaume-Uni. S'agissant de la défense des intérêts français, le projet de loi permettra la poursuite de transferts de produits et matériels de défense à destination du Royaume-Uni. Il permettra aussi à des entités françaises d'accéder au Royaume-Uni au système de règlement interbancaire et de règlement livraison de pays tiers, de continuer à utiliser des conventions-cadres en matière de services financiers et encore de sécuriser les contrats existants. En effet, même si les entités britanniques n'ont plus accès au passeport financier européen après le Brexit, il est souhaitable que les contrats en cours puissent aller à leur terme et que l'accès des entreprises françaises au marché des changes britannique soit maintenu.

Concernant la situation des Britanniques en France après le retrait du Royaume-Uni de l'Union, les mesures proposées visent notamment à régir les droits d'entrée et de séjour, l'emploi de ressortissants britanniques exerçant à la

date du retrait une activité professionnelle salariée en France, la situation des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique française de nationalité britannique, ou encore l'application aux ressortissants britanniques résidant en France au moment du retrait de la législation relative aux droits sociaux et aux prestations sociales. Notre objectif est d'être le plus généreux possible, en prenant naturellement en considération le statut accordé par le Royaume-Uni à nos ressortissants sur son territoire. De façon générale, le Gouvernement recherche une forme de réciprocité entre les mesures nationales françaises et britanniques, réciprocité qui devra s'apprécier largement et non par une équivalence stricte, compte tenu de la différence de nos systèmes. Pour laisser une marge de manœuvre au Gouvernement, le projet de loi ne doit donc pas être trop spécifique.

S'agissant de la circulation des personnes et des marchandises, les mesures proposées doivent permettre d'assurer la continuité du transport par le tunnel sous la Manche et de procéder aux nécessaires contrôles des marchandises venant du Royaume-Uni sur notre territoire sans porter atteinte à la fluidité du trafic. Certaines mesures pourront devoir être prises même au cas où l'accord de retrait serait ratifié – en vue de la réalisation de travaux de construction ou d'aménagement de locaux, d'installations ou d'infrastructures portuaires, ferroviaires, aéroportuaires et routières requis d'ici la fin de la période de transition – dès lors que le partenariat futur prévoirait le rétablissement de contrôles de marchandises et de passagers à destination et en provenance du Royaume-Uni. C'est l'objet de l'article 3 du projet de loi. La rédaction souhaitée par le Gouvernement est, j'en conviens, relativement large. Cette marge de manœuvre est essentielle pour réaliser l'ensemble de ces aménagements, en particulier dans des ports jusqu'alors habitués à gérer le commerce intra-communautaire et qui seront confrontés à des problématiques nouvelles. Il y va de la compétitivité de nos infrastructures dans un secteur hautement concurrentiel, alors que les ports français vont brutalement passer du traitement de biens venant presque exclusivement de pays membres du marché unique au traitement de biens venant d'un pays tiers.

Je le redis : j'ai pleinement conscience que le recours aux ordonnances n'est pas la voie de prédilection des parlementaires. Mais le choix de l'habilitation, par la flexibilité qu'il introduit, est indispensable au regard de l'ampleur des enjeux, inédits, que nous devons traiter. L'urgence nous est imposée, l'échéance du 30 mars 2019 étant proche et les conditions du retrait encore lourdes d'incertitudes, nous devons en particulier pouvoir ajuster notre dispositif en fonction des mesures prises par le gouvernement britannique, par la Commission européenne pour ce qui relève de ses compétences, par les autres États membres pour ce qui les concerne.

Le Gouvernement est conscient du juste équilibre à trouver entre l'exigence constitutionnelle de précision de l'habilitation prévue par l'article 38 de la Constitution d'une part, le niveau de flexibilité imposé par le contexte de la ratification d'autre part. Du point de vue du Gouvernement, le Sénat est allé un peu trop loin sur quelques points dans sa volonté d'encadrer l'action de l'exécutif.

Puisque le processus de ratification de l'accord de retrait va s'engager, nous devons en tirer toutes les conséquences : d'abord, en veillant, comme Michel Barnier l'a expressément demandé aux États membres, à ce que les mesures prévues en cas d'absence d'accord ne soient pas plus favorables que celles qui ont été négociées dans l'accord de retrait ; ensuite, en ne dévoilant pas, à ce stade, les mesures précises que nous prendrions. Cette double obligation implique de revenir sur certains ajouts souhaités par le Sénat. Enfin, en cas d'absence d'accord, nous nous concerterons aussi avec les Britanniques sur nos mesures nationales réciproques, après avoir avancé avec la Commission européenne et avec les autres États membres. Mais nous n'en sommes pas là. Toute intervention directe du Royaume-Uni dans votre procédure parlementaire nous semblerait donc déplacée, et potentiellement contraire à nos intérêts nationaux, dont la défense est la raison d'être de ce projet de loi d'habilitation.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je vous remercie. Vous avez très bien cadré notre exercice, auquel deux limites s'imposent. La première est que cette commission spéciale est une commission à durée précisément déterminée : ses travaux prendront fin au moment de l'adoption du projet de loi. La seconde est que nous sommes dans la situation paradoxale de confier au Gouvernement le pouvoir de prendre par ordonnances des mesures d'une extrême importance et auxquelles nous sommes évidemment très sensibles. Certes, l'habilitation – qui est, si je puis dire, l'abandon d'une compétence – sera heureusement suivie d'une ratification, ce qui nous donne une possibilité d'intervention au terme du processus, mais nous avons le souci de répondre concrètement aux préoccupations que vous avez exprimées. Il faudra donc tenir un équilibre difficile, ce que la sagesse des parlementaires permettra sans nul doute.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Merci, madame la ministre, pour cet exposé complet. Si, comme cela a été souligné, les ordonnances ne sont pas la voie de prédilection de notre Assemblée, elles me semblent parfaitement justifiées dans le cas très particulier dans lequel nous nous trouvons en raison du Brexit. Dans ce contexte, la délimitation des champs couverts par les ordonnances me paraît d'une importance capitale et j'aimerais savoir quel processus interministériel a été créé pour définir ce périmètre et s'assurer qu'aucun élément ne manquera. Je vous remercie également, madame la ministre, pour ce que vous avez dit des droits futurs des citoyens français résidant au Royaume-Uni, que je représente, et aussi pour tous vos efforts, notamment lors de votre dernière visite à Londres, pour rassurer nos concitoyens très angoissés. Au cas où l'on devrait faire face à un Brexit « dur », nos concitoyens vivant au Royaume-Uni avec leur famille pourraient mettre un certain temps à revenir en France ; comment envisagez-vous cette période de transition ? De quel délai pourraient-ils disposer pour rentrer en France et bénéficier de leurs pleins droits, tels qu'ils l'avaient conçu quand ils se sont installés au Royaume-Uni ?

Une autre question concerne les fonctionnaires titulaires de nationalité britannique qui vivent et exercent en France. Ils sont en nombre relativement

limité, et travaillent principalement au ministère de l'Éducation nationale et dans le secteur de la santé. Comment envisagez-vous leur situation future ?

Les régimes auxquels sont soumis les ressortissants des deux pays n'étant pas strictement identiques, la réciprocité au sens large me paraît en effet plus cohérente qu'une équivalence stricte pour ce qui est des droits des citoyens britanniques en France et des citoyens français au Royaume-Uni.

Enfin, nos amis sénateurs ont ajouté à ce projet de loi d'habilitation des considérations qui ont plutôt trait à la compétitivité du pays qu'aux principes qui sous-tendent ces ordonnances. Bien entendu, nous soutenons tous l'objectif d'attractivité de la France, mais cet ajout relève-il du périmètre du projet de loi ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Depuis le mois d'avril, le Premier ministre a organisé plusieurs réunions ministérielles relatives au risque d'un Brexit sans accord et demandé que chaque administration dresse la liste des conséquences que cela ferait peser sur nos intérêts. Ce travail a donc commencé au printemps, de manière aussi exhaustive que possible, avec engagement et humilité : n'ayant jamais assisté au retrait d'un État membre de l'Union européenne, nous avons cherché à couvrir toutes les hypothèses, en ayant conscience que nous pourrions, assez tard dans le processus, être pris par surprise. Le processus interministériel a été très exigeant et très dynamique. Un coordinateur interministériel a été désigné, qui est au contact des acteurs de terrain, en particulier dans nos ports, pour évaluer les besoins exprimés et les réponses à leur apporter. Le périmètre a aussi été déterminé par notre dialogue avec la Commission européenne d'une part, les États membres de l'Union d'autre part, pour ne laisser aucun vide entre ce qui relève des compétences communautaires et ce qui relève des compétences nationales, mais aussi pour nous permettre d'affiner nos propres mesures lorsque nous aurons la certitude que certaines mesures communautaires sont prévues – en particulier pour ce qui concerne la continuité des contrats.

Nous avons à l'esprit la question de la compétitivité par rapport aux autres États membres concernés, particulièrement les États côtiers pour ce qui est de la compétitivité de nos ports, sujet qui nous tient particulièrement à cœur. Le Brexit, je l'ai dit, n'est pas une bonne nouvelle, mais nous devons veiller à saisir les opportunités qu'il présente, notamment en cas de changements de routes de trafic maritime entre l'Irlande et le continent. C'est pourquoi nous avons poussé la candidature des ports français au nouveau corridor défini par la Commission européenne en mer du Nord.

Nous pouvons travailler davantage encore à la prise en compte du temps qui sera nécessaire à des ressortissants français installés au Royaume-Uni pour en revenir si se dessine un Brexit sans accord. Je me tiens à la disposition de votre rapporteur pour affiner la nature des mesures à prendre et surtout définir la limite

dans le temps raisonnable dans laquelle les circonscrire et je vous propose que nous poursuivions cette discussion entre nous.

Nous explorerons toutes les possibilités dont nous disposons pour pouvoir continuer à nous assurer les services des agents titulaires de la fonction publique française de nationalité britannique. Vous l'avez dit, ils sont en très grande majorité enseignants, et quelques-uns sont membres de la fonction publique hospitalière. Nous étudions diverses options possibles et nous leur en présenterons sans doute plusieurs. Mais on ne peut parler d'équivalence entre le système français et le système britannique : il n'existe pas au Royaume-Uni de statut de la fonction publique au sens français du terme, et il est d'une certaine manière plus facile pour les Britanniques d'envisager une continuité de contrats pour des agents européens du civil service britannique que pour nous. Nous aborderons cette question dans un esprit d'ouverture, car nous ne voulons pas nous priver des compétences des Britanniques qui servent dans la fonction publique française.

Si la perspective d'un Brexit sans accord se dessinait, nous veillerions à trouver un équilibre et nous poursuivrions avec nos partenaires britanniques la conversation que nous avons déjà eue sur le principe et au cours de laquelle nous nous sommes rassurés mutuellement sur notre volonté commune de bien traiter les ressortissants du pays partenaire en tel cas. Ces assurances politiques ont été données par Mme Theresa May et par ses ministres du Brexit successifs, et nous avons donné les mêmes assurances politiques. Il conviendra ensuite d'entrer dans le détail des mesures, et de nous assurer à tout moment que nos ressortissants bénéficient de la plus grande attention de la part des autorités britanniques.

Vous avez mentionné la question de l'attractivité, que le Sénat a cherché à traiter en proposant que les mesures prévues pour les ressortissants britanniques résidant en France à la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union soient étendues à des ressortissants britanniques qui seraient envoyés en France par des entreprises britanniques ou françaises après cette date. Bien que je partage pleinement le souhait de développer encore l'attrait de notre territoire pour les compétences étrangères dont nous avons besoin, britanniques notamment, cette suggestion suscite deux vives réserves. La première tient à ce que cette proposition irait plus loin que ce que prévoit l'accord de retrait – et Michel Barnier souligne avec justesse qu'il n'est de l'intérêt de personne que des mesures nationales unilatérales prévues en cas d'absence d'accord finissent, en s'additionnant, par paraître plus avantageuses que l'accord de retrait proprement dit. Cela contredirait notre intérêt. D'autre part, alors que l'article 38 de la Constitution, tel que je l'entends, dispose que les amendements parlementaires ne peuvent que restreindre l'habilitation sollicitée par le Gouvernement, ceux qu'a adoptés le Sénat auraient pour conséquence d'élargir l'habilitation demandée. Cela me paraît poser un sérieux problème juridique, que je soumets à votre sagacité.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je vous remercie. La parole est aux représentants des groupes.

M. Pierre-Henri Dumont. Le groupe Les Républicains s'inquiète du retard que la France semble prendre par rapport à d'autres pays européens dans la préparation des conséquences du Brexit. Nos inquiétudes ont trait au recrutement tardif de douaniers, étant donné le temps nécessaire pour les former, et à l'appréhension très insuffisante du nombre de recrutements nécessaires pour faire face aux besoins des ports et de la liaison fixe transmanche. Nos inquiétudes portent aussi sur la création d'infrastructures destinées au dédouanement des marchandises et aux contrôles vétérinaires : imaginer qu'elles seront toutes réalisées en dix-huit mois, avec ou sans accord, avec ou sans période de transition, nous semble illusoire en dépit des possibilités offertes par les ordonnances. Pour ne donner qu'un exemple, un « comité de pilotage Brexit » a eu lieu au début du mois d'octobre à Calais avec M. le ministre Gérald Darmanin, qui nous avait annoncé une décision gouvernementale « d'ici quelques jours » sur le lieu d'implantation des zones de dédouanement. Nous n'avons toujours pas reçu de réponse, alors que les Britanniques, eux, ont déjà choisi leur site ; c'est ainsi que, de semaine en semaine, on prend du retard.

Le retard potentiel de la France a également été mis en lumière au sujet du nouveau corridor européen en mer du Nord. Nos voisins belges et néerlandais se sont livrés à un lobbying intense en faveur de leurs ports auprès de la Commission européenne et rien ne nous permet de dire que la situation est rétablie en faveur des ports français, ce qui nous inquiète profondément. Enfin, je reviendrai, à titre individuel, sur la question migratoire.

Mme Aina Kuric. Je vous remercie, madame la ministre, au nom du groupe La République en Marche. Dans le cas d'une sortie sèche du Royaume-Uni de l'Union européenne, de nouvelles règles, plus contraignantes, devront être fixées. C'est l'objet du présent projet de loi d'habilitation qui vise à autoriser le Gouvernement à prendre ces mesures par ordonnances. En effet, la sortie du Royaume-Uni du marché unique rendant immédiatement caducs tous les accords de libre circulation – réglementation commune et licences d'opération – des contrôles devront avoir sur les marchandises à destination et en provenance du Royaume-Uni. L'habilitation permettra au Gouvernement de prendre des mesures nécessaires pour assurer le contrôle vétérinaire et phytosanitaire des marchandises en évitant qu'il ait un impact par trop considérable sur toute la chaîne d'approvisionnement, au risque d'entraîner la réduction des volumes transportés et donc un manque à gagner pour le secteur du fret puisque, actuellement, un quart des échanges britanniques avec le reste de l'Europe transite par l'un des trois tunnels sous la Manche. *A contrario*, on peut s'inquiéter des formes de dumping fiscal et social extrêmes qui pourraient se développer, même en cas d'accord, si le principe de la coopération loyale entre les États en venait à ne plus être appliqué. S'il n'y a pas d'accord entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, comment la France envisage-t-elle de négocier les futures relations bilatérales ? Le Royaume-Uni sera-t-il réellement considéré comme un pays tiers, sans aucune exception, ou des facilités lui seront-elles accordées pour tenir compte de notre proximité et de nos frontières communes ? J'ai bien entendu que les conditions

faites au Royaume-Uni ne sauraient lui être plus favorables sans accord qu'avec un accord, mais nous devons nous tenir prêts dans tous les cas.

M. André Chassaigne. Alors qu'en l'état, l'élément déterminant est le vote du 11 décembre à la Chambre des Communes, nous serons appelés à nous prononcer la veille sur le projet de loi d'habilitation. Pourquoi, s'interroge le groupe de la Gauche démocrate et républicaine, ne pas attendre de connaître le sens du vote britannique et remettre ce projet de loi sur la table en fonction du résultat ? L'exigence d'anticiper sans connaître exactement la conclusion des discussions entre le Conseil européen et le Royaume-Uni pose une difficulté juridique.

Dans les ports de Calais, spécialisé dans le transport de passagers, de Dunkerque, spécialisé dans le transport de marchandises et de Boulogne, qui se consacre à la pêche, les barrières douanières demanderont des infrastructures nouvelles considérables ; des mesures doivent donc être prises à cet effet. Surtout, il y a la question des douanes. Pour cette administration sacrifiée depuis vingt ans, avec la suppression de près de 6 000 emplois, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit le recrutement de 700 agents seulement. Pensez-vous que cet effectif supplémentaire suffira au regard de l'ampleur des importations et des exportations de marchandises ? Ce sujet d'une extrême gravité suscite de grandes inquiétudes.

Ensuite, je me ferai la voix des chefs d'entreprise, petites et moyennes notamment, pour parler des contrats. Les contrats à exécution immédiate seront portés à bonne fin, mais qu'en sera-t-il des contrats à exécutions successives et de ceux qui comportent des clauses permettant d'éventuels développements nouveaux ? Des problèmes techniques gigantesques se profilent, qui provoquent de très vives inquiétudes au sein de nos PME. Qu'en sera-t-il ?

En matière de défense, chacun sait que les Anglais sont la tête avancée de l'OTAN au sein de l'Union européenne. Dans ce contexte, le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne peut-il avoir une conséquence pour l'Europe de la défense ? La perspective se dessine-t-elle d'avancer vers une armée européenne ? Mais qu'en sera-t-il des projets partagés existant, dont celui du futur missile de croisière ?

Enfin, le concept de l'attractivité financière, nouveau prétexte pour servir les « premiers de cordée » et les hauts salaires, doit être abordé avec prudence. Il ne faudrait pas que, sous prétexte de dérouler le tapis rouge aux banques pour favoriser leur installation, on sacrifie davantage encore notre droit social et la protection des salariés, tout en servant la soupe aux plus favorisés.

M. Joaquim Pueyo. Je vous remercie, madame la ministre, pour cette présentation. Le groupe Socialistes et apparentés pense comme vous que l'accord obtenu est bon et que l'on doit objectivement remercier les négociateurs de l'Union européenne, notamment Michel Barnier. Cela étant, tout dépendra du vote de la Chambre des Communes, le 11 décembre prochain.

Bien que les ordonnances ne soient pas vraiment la tasse de thé des parlementaires, je me fie à l'avis du Conseil d'État, qui considère ce recours justifié « à la fois par l'urgence qui s'attache à la préparation de ces mesures mais aussi par le caractère conditionnel de la plupart d'entre elles ». Le Conseil d'État émet cependant une réserve, estimant imprécise la finalité des mesures envisagées. Aussi, madame la ministre, en cas d'absence d'accord, et en dépit des ordonnances, de quelle méthode userez-vous pour associer étroitement les parlementaires aux décisions à prendre ?

L'Union européenne a-t-elle prévu l'éventualité d'une négociation complémentaire au cas où Mme Theresa May se présenterait devant elle en disant : « Je n'ai pas pu faire adopter l'accord, mais je propose une évolution du texte sur tel point pour le faire aboutir » ?

Notre collègue André Chassaigne m'a devancé en vous interrogeant sur les questions de défense. Qu'il s'agisse du traité de Lisbonne, du renforcement des fonds européens alloués à la défense, de l'OTAN ou des accords de Lancaster House, quelles sont les évolutions prévisibles, alors que l'Assemblée parlementaire de l'OTAN vient d'élire à sa présidence une Galloise anti-Brexit ?

M. Vincent Bru. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés constate que la situation est singulière, à la fois d'urgence et évolutive, puisque nous ignorons encore s'il y aura ou non un accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. La procédure d'habilitation est également particulière en ce qu'elle doit être précise pour répondre aux termes de l'article 38, mais aussi suffisamment large pour ne pas contraindre à l'excès les négociations futures avec le Royaume-Uni.

S'il n'y a pas accord, les ressortissants britanniques installés en France devront-ils présenter un visa comme d'autres ressortissants de pays tiers ? Quelles mesures d'urgence et quelles mesures provisoires comptez-vous prendre pour faciliter le maintien ou la venue de sujets britanniques sur le territoire français ?

Notre rapporteur a évoqué, comme je voulais le faire, le cas des fonctionnaires de la fonction publique d'État ou hospitalière de nationalité britannique qui nous apportent compétences et richesse linguistique.

Je note enfin que l'article 3 du projet de loi crée un régime procédural particulier pour le réaménagement des infrastructures frontalières en vue du rétablissement des contrôles des marchandises et des passagers à destination ou en provenance du Royaume-Uni. Ces dispositions devront s'appliquer dans tous les cas. Or, au Havre et à Dunkerque, les infrastructures existantes sont largement sous-dimensionnées et, à la sortie du tunnel sous la Manche comme à Dieppe et à Calais, elles sont inexistantes. Quelles orientations entendez-vous donner pour la construction ou le réaménagement de ces infrastructures ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Monsieur Dumont, vous avez tort de vous inquiéter, car les efforts que nous fournissons sont absolument comparables à ceux de nos partenaires. Pour ce qui est de l'effectif de douaniers nécessaire, rapporté à l'importance du trafic de nos ports, la France en recrutera 700, les Pays-Bas entre 700 et 900 ; l'ordre de grandeur est donc comparable. Je ne suis pas loin de penser que, vous aurions-nous présenté plus tôt ce projet de loi d'habilitation pour engager dans la foulée le démarrage des infrastructures, votre groupe aurait pu nous reprocher une forme de gaspillage et d'augmentation sans but de la dépense publique, tant il était difficile de savoir s'il existait un risque d'absence d'accord de retrait. Ce que nous vous demandons aujourd'hui, c'est précisément la possibilité de dérogations qui nous permettraient d'aller suffisamment vite pour prendre toutes les mesures nécessaires, en matière de construction d'infrastructures notamment. Il ne faut pas laisser s'installer la contre-vérité selon laquelle les Britanniques seraient mieux préparés que nous ne le sommes. Ce n'est pas le cas et je regrette de devoir le dire, car cela aura un impact sur l'exportation de nos marchandises vers le territoire britannique.

Je peux vous donner l'assurance que Calais et Dunkerque sont désormais inclus dans le tracé du corridor Mer du Nord-Méditerranée, et nous continuons de débattre avec la Commission européenne de l'inclusion d'autres ports français. Figurer dans ce corridor permet de bénéficier de crédits européens, mais ces crédits doivent être « matchés » et supposent que les ports concernés puissent s'adapter. Une discussion approfondie s'impose donc, port par port, pour savoir quels sont leurs intérêts respectifs et ce à quoi ils sont prêts. C'est une partie du travail du coordinateur interministériel, Vincent Pourquery de Boisserin, qui travaille avec l'ensemble des acteurs pour évaluer la réalité et l'ampleur des besoins, afin que l'on y réponde de la manière la plus précise et ajustée possible.

Madame Kuric, vous vous inquiétez de risque de réduction du volume d'échange de marchandises en raison du rétablissement des contrôles. Le texte vise précisément à permettre que le rétablissement des contrôles soit suffisamment fluide pour ne pas porter atteinte au trafic de marchandises entre le Royaume-Uni et la France. Nous discutons avec la Commission de possibles dérogations nous permettant d'exercer certains contrôles ailleurs que dans les points d'entrée des marchandises britanniques sur le territoire européen.

Comment se prémunir contre le dumping fiscal et le dumping social ? J'aimerais vous dire que le statut d'État membre de l'Union européenne y suffit, mais nous savons tous que ce n'est malheureusement pas le cas ; c'est probablement une des faiblesses de l'Union. Si un Brexit sans accord devait advenir, nous devrions négocier un accord sur la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Ce serait de compétence communautaire pour un certain nombre de secteurs, et la négociation, comme toujours, équilibrerait les opportunités et les contraintes pour nos partenaires britanniques : l'ouverture de

notre marché au Royaume-Uni ne peut se faire que si cet État accepte une forme d'alignement sur nos normes. Cela vaut tout particulièrement pour un pays beaucoup plus proche de nous que tous ceux avec lesquels nous avons conclu des partenariats dans le passé.

Si nous n'attendons pas, monsieur Chassaigne, le vote de la Chambre des Communes pour vous soumettre ce texte, c'est que je crains que le feuillet ne soit pas terminé ce jour-là, et qu'à trop attendre nous n'en venions à n'avoir rien décidé le 29 mars prochain, ce qui serait contraire aux intérêts de nos concitoyens et de nos entreprises. Le 11 décembre 2018 sera la date d'un premier vote sur l'accord de retrait présenté par la Première ministre. Je ne spéculerai ni sur le résultat du scrutin ni sur les décisions que Mme May pourrait prendre alors, mais les incertitudes sont grandes et le risque que la ratification ne se fasse pas est suffisamment plausible pour que nous allions le plus vite possible. Je sais les délais restreints qui s'imposent à votre commission spéciale et je comprends que cela puisse être assez peu agréable, mais nous avons la responsabilité commune de nous donner les moyens d'être prêts le plus rapidement possible.

Le recrutement de douaniers a commencé ; ils seront formés et dépêchés dans les régions côtières pour l'accueil des personnes et des marchandises en provenance du Royaume-Uni.

La continuité des contrats est d'abord une compétence communautaire. Des séminaires sectoriels ont lieu, qui associent la Commission européenne et les États membres pour dialoguer sur l'état de préparation des plans de contingence de la Commission. Nous vous tiendrons informés, quand tous les séminaires se seront déroulés, de ce qui est prévu par la Commission et de ce que nous voulons prévoir nous-mêmes le cas échéant en complément pour être certains de ne laisser aucun opérateur économique en difficulté. Déjà, Mme la secrétaire d'État Agnès Pannier-Runacher reçoit les fédérations professionnelles pour que l'information circule au maximum et que la préparation des équipes des opérateurs économiques se fasse de la moins mauvaise manière possible – je ne peux pas dire les choses autrement, car aussi longtemps que nous ne pouvons dire de façon certaine si l'accord est ratifié ou s'il ne l'est pas, il leur est très difficile de se préparer et de prendre les bonnes décisions.

Le Brexit est-il une bonne nouvelle pour l'Europe de la défense ? Au cours des derniers mois, nous avons avancé à grands pas avec la mise en place de la préfiguration du futur Fonds européen de défense (FED), la coopération structurée permanente et des projets qui seront financés par des fonds communautaires dès 2019. D'ailleurs, quand il s'intéresse à la relation future, le Royaume-Uni souhaite pouvoir bénéficier du Fonds européen de défense. Cela montre que ce pays n'est pas toujours un élément bloquant. Il reste, avec la France, le grand pays européen capable d'opérations extérieures d'envergure sur tous les types de théâtre.

Non seulement notre coopération bilatérale est intacte mais elle a vocation à se renforcer. Vous avez, monsieur Pueyo, évoqué les accords de Lancaster

House ; lors du dernier sommet franco-britannique, qui a eu lieu à Sandhurst, nous avons dit notre souhait d'aller de l'avant pour ce qui concerne certains projets bilatéraux, et je rappelle que des troupes et du matériel militaire britanniques sont déployés à nos côtés dans l'opération Barkhane au Sahel.

Il n'y aura pas de négociation complémentaire si la Chambre des Communes refuse de ratifier l'accord de retrait. Les négociateurs ont exploré un grand nombre d'options depuis plus d'un an, et aucun autre accord que celui qui a été conclu ne permet de répondre aux priorités et aux préoccupations de l'Union européenne et du Royaume-Uni. Beaucoup de temps a été consacré au protocole irlandais, bien des options ont été envisagées, et rien d'autre que ce qui figure dans l'accord n'est possible : l'ensemble du Royaume-Uni doit être maintenu dans l'union douanière pour éviter une partie des contrôles à la frontière irlandaise. Cette solution est jugée acceptable par le gouvernement britannique comme par les Vingt-sept. Chacun a fait un pas vers l'autre et je ne vois pas quel autre accord permettrait de prendre en considération nos préoccupations réciproques.

Enfin, faute d'accord, les citoyens britanniques résidant en France devront-ils présenter un visa pour rester sur le territoire ? Il y a là, monsieur Bru, deux sujets distincts : le visa de court séjour est une compétence communautaire, et nous n'en souhaitons pas le rétablissement pour les ressortissants britanniques qui viendront dans l'Union européenne ; de très nombreux touristes viennent du Royaume-Uni en France chaque année et nous n'avons évidemment pas intérêt à nous porter préjudice à nous-mêmes. Pour ce qui est des longs séjours, nous examinerons différentes options. Surtout, nous nous efforcerons, dans les ordonnances que nous préparons, de donner aux Britanniques qui vivent en France le temps de s'adapter à leur nouvelle situation. À cette fin, nous leur permettrons probablement de conserver leur statut actuel de manière dérogatoire pendant le temps nécessaire aux démarches qui s'imposent à eux. Nous devons aussi faire en sorte que nos administrations soient en mesure de traiter les demandes des ressortissants britanniques, particulièrement nombreux dans dix-sept départements, et qui pour certains ont engagé les démarches visant à acquérir la nationalité française.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. La parole est maintenant à ceux des commissaires qui souhaitent vous interroger.

M. Daniel Fasquelle. J'associe à ma question mon collègue Gilles Lurton, contraint de s'absenter. Elle concerne les marins pêcheurs, légitimement inquiets sur leur avenir. Sachant que de 60 % à 70 % de la zone de pêche de certaines pêcheries françaises se trouve dans les eaux britanniques, quel sera leur sort au lendemain du 29 mars 2019 ? Gilles Lurton souhaite aussi appeler votre attention sur l'avenir des pêcheurs de Jersey et de Guernesey.

La question des contrôles sanitaires, qui concerne notamment le port de Boulogne-sur-Mer, inquiète à bon droit les industriels de la transformation du poisson. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet et nous assurer que

l'on ne prend pas de retard et que tous les moyens sont bien mis en œuvre pour assurer les contrôles sanitaires dans de bonnes conditions ?

Enfin, l'élu du Touquet que je suis ne peut évidemment manquer de vous interroger sur l'avenir des accords du Touquet, fruits d'une négociation franco-britannique qui a des conséquences considérables sur le transport des passagers entre la France et la Grande-Bretagne et l'économie touristique.

M. Jean-Pierre Pont. Je vous remercie, madame la ministre, d'avoir réaffirmé que la pêche serait un sujet prioritaire des négociations. C'est d'autant plus indispensable que les pêcheurs britanniques entendaient par le Brexit retrouver le contrôle exclusif sur leurs zones et de leurs quotas de pêche. Près de 80 % de la pêche des marins des Hauts-de-France se fait dans les eaux britanniques, mais les marins pêcheurs britanniques pêchent aussi dans nos eaux, et comme ils exportent 80 % de leur pêche, ils dépendent du marché européen pour ces exportations. Au lendemain du retrait, ne seront-ils pas tentés de passer des accords avec des pays tiers ? Les négociations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne pourraient-elles éviter cette possibilité ?

M. Bruno Bonnell. J'interviens sur la BBC depuis quelque six mois au sujet du Brexit et j'ai constaté récemment une évolution manifeste. Les Britanniques ont maintenant compris que cet accord quasiment inespéré est un tout petit pas pour le Royaume-Uni, mais un pas de géant pour l'Union européenne – car, soyons clairs, nous faisons une concession majeure – et que c'est le seul accord possible. Depuis quelques jours, je reçois beaucoup d'informations en provenance du Royaume-Uni, selon lesquelles la question d'un nouveau vote se pose. Je ne pense pas que cela soit envisageable et il faut le préciser pour en finir avec cette ambiguïté.

M. Bertrand Bouyx. Je constate, pour m'en étonner, qu'André Chassaing a omis de mentionner le port du Havre, pourtant situé dans la circonscription de notre excellent collègue Jean-Paul Lecoq, du Parti communiste...

J'aimerais, madame la ministre, des précisions sur le cas des quelque 1 500 ressortissants britanniques qui sont agents de la fonction publique française. Ce sont pour l'essentiel des professeurs d'anglais, le plus souvent dans l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur – on notera au passage que l'Éducation nationale manque de professeurs d'anglais. Ces fonctionnaires de l'État, qui ont acquis leurs droits par concours, constituent une force vive importante pour nos établissements scolaires et nos universités. Ils vivent dans l'incertitude et même dans une inquiétude compréhensible à l'idée d'un Brexit « dur ». Dans cette perspective, ils seraient en effet rayés des cadres à compter du 30 mars 2019 et perdraient leur qualité de fonctionnaire. Le basculement vers le statut de contractuel n'est pas une solution satisfaisante, compte tenu de l'investissement que représente la réussite d'un concours tel que l'agrégation. Je citerai le courrier que j'ai reçu à ce sujet d'un professeur agrégé de l'université de

Caen : « Nous sommes nombreux à vivre en France depuis toute une vie déjà. Nous avons des familles, une carrière et nos racines en France. Personne ne regrette la décision de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne plus que ces expatriés, d'autant que beaucoup d'entre nous n'avons pas eu l'occasion d'exprimer notre vote lors du référendum de 2016. » J'ajoute que certains ressortissants britanniques ont, à la suite du vote du Brexit, décidé de demander la nationalité française ; cela m'apparaît révélateur de l'attention qui doit être portée à ces fonctionnaires. En cas d'absence d'accord de retrait, quelle solution le Gouvernement français envisage-t-il ?

M. Benoît Potterie. Les accords du Touquet font l'unanimité contre eux. À Calais, ils sont dénoncés par les douaniers, les policiers et les associations d'aide aux migrants comme étant trop déséquilibrés en faveur du Royaume-Uni. En janvier dernier, Emmanuel Macron et Theresa May ont annoncé leur intention de travailler à un nouvel accord qui compléterait les accords existants en prévoyant que la Grande-Bretagne accueille un nombre plus élevé de migrants. Quel est l'état des négociations à ce sujet ? Prévoyez-vous des scénarios différents selon que l'on parviendra ou non à un accord avec le Royaume-Uni ?

M. Charles de La Verpillière. Ma question rejoint celle qui vient d'être posée. La France est, de facto, un corridor migratoire vers le Royaume-Uni. Cela entraîne de nombreuses difficultés, en raison notamment des camps plus ou moins organisés qui se sont installés. Quelle sera donc la politique française au regard des flux migratoires en direction de la Grande-Bretagne après le Brexit ? Cela demande-t-il des dispositions particulières dans le projet de loi que nous examinons ? D'autre part, notre collègue André Chassaigne a abordé l'aspect industriel des questions de défense ; à ce sujet, toutes les précautions sont-elles prises pour que les échanges d'équipements entre les sites anglais et français de MBDA, entreprise intégrée, se poursuivent sans entraves après le Brexit ?

M. Jacques Marilossian. Si la Chambre des Communes ne ratifie pas l'accord de retrait, le gouvernement britannique devra lui aussi prendre des ordonnances, dans la précipitation. J'étais à Londres récemment, et il me semble que l'on ne peut être optimiste. On parle d'un premier vote probablement négatif, et certains espèrent un deuxième vote qui pourrait éventuellement retourner la situation. D'autres espèrent même des élections générales, mais un minimum de six semaines est nécessaire pour les convoquer ; d'autres encore parlent d'un nouveau référendum. Comme l'a dit Michel Barnier, le compte à rebours a commencé – *the clock is ticking* – et l'on peut sérieusement envisager que le gouvernement britannique, quel qu'il soit et quoi qu'il arrive, prenne ses dispositions très peu de temps avant le 29 mars 2019, peut-être même la semaine précédente. Connaissons-nous le contenu de ces dispositions, le cabinet ayant commencé à publier des notes depuis l'été ? Si les mesures sont prises très tardivement par le Royaume-Uni, aurons-nous réellement la possibilité de rédiger des ordonnances réciproques ?

Mme Natalia Pouzyreff. Madame la ministre, pouvez-vous nous assurer que l'absence éventuelle d'accord de retrait ne remettra pas en cause notre coopération en matière de renseignement ? Nous ne pouvons en aucun cas suspendre la lutte contre le grand banditisme et contre le terrorisme ; nous devons donc nous préparer à toute éventualité pour maintenir ces échanges. D'autre part, qu'en sera-t-il, en matière d'aéronautique et d'aviation civile, de l'application des normes européennes de certification ? Comment ne pas s'interroger sur la pérennité du ciel unique européen ?

M. Bruno Fuchs. Nous allons embaucher des fonctionnaires pour procéder aux contrôles frontaliers, mais sait-on de quels moyens les Britanniques vont se doter ? L'exemple de Saint-Louis-Bâle montre que si les moyens ne sont pas correctement dimensionnés et les conditions de travail identiques des deux côtés d'une frontière, il se crée des embouteillages considérables. D'autre part, le projet de loi prévoit la prise en compte pour les ressortissants français des diplômes et des qualifications professionnelles acquis au Royaume-Uni ; prévoyez-vous aussi une date limite pour faire valoir ce droit ? Comment se fera cette validation ? Enfin, quel sort sera réservé aux 1 000 fonctionnaires européens de nationalité britannique ? M. Juncker souhaite qu'ils restent au sein de l'administration communautaire ; à titre personnel, je ne pense pas que cela soit concevable en cas de Brexit « dur » ; quel est votre point de vue ?

M. Pieyre-Alexandre Anglade. La Commission européenne a rendu publique, le 13 novembre dernier, une série de mesures d'urgence à prendre dans six domaines en cas d'absence d'accord avec le Royaume-Uni. Certaines sont reprises dans le périmètre des ordonnances, d'autres ne le sont pas. Les mesures proposées par la Commission dans cette hypothèse vous paraissent-elles compatibles avec celles que contiendront les ordonnances ? Seraient-elles susceptibles d'élargir éventuellement le périmètre des ordonnances à venir ?

M. Éric Straumann. Je m'interroge également sur les 1 300 fonctionnaires européens de nationalité britannique présents à Strasbourg et à Bruxelles, dont le nombre passe à 2 000 si l'on tient compte de l'ensemble des institutions communautaires. Je partage l'opinion de Bruno Fuchs : il serait anormal qu'ils demeurent dans les institutions européennes après que le Royaume-Uni aura quitté l'Union.

M. Christophe Blanchet. Le port d'Ouistreham, deuxième port transmanche pour la fréquentation de passagers, connaît évidemment de fortes conséquences des flux migratoires en direction du Royaume-Uni. Après le Brexit, où sera placée la frontière ? Les accords du Touquet ont été renégociés à Sandhurst ; cet accord bilatéral sera-t-il revu ? D'autre part, on a mentionné les marins pêcheurs français qui pêchent au large des côtes anglaises ; j'évoquerai pour ma part les pêcheurs anglais qui viennent au large de nos côtes et rappeler qu'il y a deux mois on a assisté à quelques heures d'une véritable bataille navale dans la baie de Seine, nos pêcheurs montant à l'assaut des Anglais... N'est-il pas

temps de rétablir la ligne Barfleur-Antifer pour protéger nos coquilles Saint-Jacques et leurs pêcheurs ?

Mme Marguerite Deprez-Audebert. La question des courts séjours m'intéresse au plus haut point, car un très grand nombre d'autocars amènent régulièrement des touristes britanniques dans le Pas-de-Calais pour la journée – beaucoup d'autocaristes français se rendent aussi en Angleterre, mais il est plus facile pour les Anglais de venir en France que pour les Français d'aller en Angleterre en un jour. Qu'advient-il des autocaristes et de cette économie touristique ? Ces échanges risquent d'être compliqués en cas d'absence d'accord.

Mme Séverine Gipson. Madame la ministre, vous avez indiqué que beaucoup de ressortissants britanniques qui habitent et travaillent en France ont engagé une procédure de demande d'obtention de la nationalité française. Étant donné notre proximité géographique avec la Grande-Bretagne, de nombreuses familles de ressortissants britanniques résidant en Normandie ont pour particularité que les enfants et l'un de leurs parents vivent en France, l'autre parent travaillant en Angleterre toute la semaine. Ce schéma est assez courant ; quelles dispositions comptez-vous prendre pour ces familles ?

M. Pierre-Henri Dumont. Dans la Lettre à la nation qu'elle a adressée aux citoyens britanniques pour expliquer le bien-fondé de l'accord, Mme Theresa May utilise comme premier argument l'argument migratoire, sur le mode : « Nous avons récupéré le contrôle de nos frontières. » Comment expliquer que rien ne soit dit de cette question dans le projet de loi d'habilitation qui nous est soumis ? Je reviens d'autre part sur les contrôles douaniers. Aujourd'hui, moins de 1 % des camions qui passent le poste de douane sont contrôlés. Si le nombre de douaniers recrutés est insuffisant, comme le pense aussi notre collègue André Chassaing, cette proportion, demain, sera encore plus faible.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Daniel Fasquelle s'est inquiété du sort des marins-pêcheurs selon qu'il y aura ou qu'il n'y aura pas d'accord. En cas d'accord, les droits des marins pêcheurs européens à pêcher dans les eaux britanniques sont maintenus au moins jusqu'à la fin de la période de transition, soit jusqu'au 31 décembre 2020, et cette période peut être prolongée : nous avons entendu des membres du gouvernement britannique parler d'une prolongation unique mais jusqu'à 2022. Au-delà, le Royaume-Uni et l'Union européenne se sont engagés à négocier et à conclure un accord de pêche avant la fin du premier semestre 2020. Ce sujet sectoriel a été traité en priorité lors de la conclusion de l'accord entre l'Union et le Royaume-Uni.

En cas d'absence d'accord, des difficultés surviendront pour nos pêcheurs, pour les marins pêcheurs britanniques qui viennent pêcher dans les eaux européennes et pour le secteur de la transformation du poisson britannique qui fait vivre des entreprises, à Boulogne-sur-Mer en particulier. Un accord de pêche devra être négocié entre l'Union européenne et le Royaume-Uni puisqu'il s'agit

d'une compétence communautaire, mais avant que cet accord de pêche soit conclu et entre en vigueur, les droits de pêche actuels auront disparu. Pour encourager la conclusion rapide d'un accord, nous ferons jouer le levier de l'accès au marché unique pour les marchandises britanniques, ce qui suppose également la conclusion d'un accord de libre-échange. Il n'en demeure pas moins que s'ouvrira une période difficile pour les marins pêcheurs européens. Cette priorité est pleinement mesurée par les institutions européennes et par les gouvernements des États membres. Il relèverait en priorité de la responsabilité de la Commission européenne de soutenir les marins-pêcheurs ; elle en a la capacité, et aussi les outils pour le faire en cas de difficultés imprévues, cette éventualité étant prévue dans la politique européenne de la pêche. C'est évidemment une raison supplémentaire pour essayer d'obtenir la ratification de l'accord de retrait puisque cet accord et la déclaration politique sur la relation future prennent en compte la priorité que nous accordons au secteur de la pêche.

Sur le cas spécifique de Jersey et de Guernesey, la discussion se poursuit avec la Commission européenne, dans l'optique de modifier les accords bilatéraux existants ; je ne peux à ce stade vous en dire davantage.

Les contrôles sanitaires sont évidemment d'une importance particulière, parce que nous ne voulons pas un jour importer du Royaume-Uni des animaux vivants, des produits alimentaires ou des produits agricoles qui ne correspondent pas à nos normes, et parce que nous voulons aussi que le secteur de la transformation alimentaire de produits britanniques continue de vivre dans de bonnes conditions. C'est pourquoi des vétérinaires sont recrutés. Le Premier ministre, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et moi-même nous sommes rendus à Dunkerque pour apprécier la situation, mais il y a aujourd'hui très peu d'arrivées dans ce port de produits alimentaires en provenance d'autres pays que ceux qui constituent le marché unique. À Dunkerque comme dans les autres ports concernés, nous préparons la construction d'infrastructures, des recrutements et des redéploiements pour garantir à la fois des contrôles sérieux et la fluidité de la circulation des produits alimentaires.

Je répondrai en bloc à tous les commissaires qui ont mentionné les accords du Touquet ou les questions migratoires. Il n'est pas tout à fait exact de dire que la question migratoire n'est pas abordée dans le projet de loi de l'habilitation : elle l'est s'agissant des ressortissants britanniques et, de même, ce sont les ressortissants européens que vise Mme May quand elle parle de reprendre le contrôle de l'immigration au Royaume-Uni. C'est ce sur quoi le référendum s'est joué pour partie, et la Première ministre indique que, en sortant du marché unique, le pays met fin aux quatre libertés du marché unique, dont la liberté de circulation des personnes. Naturellement, le projet de loi d'habilitation ne concerne que les ressortissants britanniques et la manière dont ils sont accueillis en France. Plusieurs d'entre vous se sont dits attentifs au maintien des flux touristiques de la manière la plus fluide possible compte tenu de ce que, chaque année, quatre millions de touristes entrés sur le territoire français sont des ressortissants britanniques.

Les accords du Touquet, modernisés par l'accord de Sandhurst conclu au début de l'année, sont sans lien avec l'appartenance de la France et du Royaume-Uni à l'Union européenne – d'autant que le Royaume-Uni n'est pas membre de l'espace Schengen. Considérer qu'il serait préférable que la frontière soit au Royaume-Uni plutôt qu'en France est politiquement facile, mais il faut être deux pour conclure un accord... Ce que nous avons obtenu à Sandhurst, c'est l'amélioration de la prise en charge par les Britanniques des efforts fournis par la France pour gérer le flux migratoire à destination du Royaume-Uni. Mais le Brexit sera sans effet sur cet accord bilatéral.

Vous avez rappelé, monsieur Pont, que la pêche est un secteur prioritaire, ce que nous avons réussi à faire acter par les Vingt-sept. Nous serons donc extrêmement attentifs à ce que nos marins pêcheurs ne subissent pas des conséquences disproportionnées en cas d'absence d'accord. Si l'accord de retrait est ratifié, nous aurons le temps et la possibilité de négocier un nouvel accord de pêche dans lequel nous veillerons à la protection de la ressource. C'est évidemment un argument que les Britanniques mettent aussi en avant : protéger nos pêcheurs, c'est d'abord protéger durablement la ressource halieutique, sans quoi nous signerions un texte qui, dans une dizaine d'années, n'aurait plus aucun intérêt pour personne.

M. Bonnell et quelques autres commissaires m'ont interrogée sur les options possibles en cas de rejet de l'accord de retrait par la Chambre des Communes. Élections générales, nouveau référendum... Il ne revient évidemment pas au gouvernement français de spéculer sur les choix politiques que feront les Britanniques. Ce n'est pas l'Union européenne qui a demandé aux Britanniques de se retirer, mais eux qui ont pris cette décision. Naturellement, la porte reste ouverte et les Européens seraient évidemment prêts à considérer une nouvelle décision britannique. Nous l'avons toujours dit et continuons de le dire, même si le délai pour ce faire devient de moins en moins réaliste. La date du 29 mars 2019 est-elle un couperet absolu, se demandent peut-être certains ? Le Royaume-Uni a loisir de demander que cette date soit repoussée et les Européens peuvent l'accepter, à l'unanimité des États membres. Il y a assez peu de doute sur le fait que s'il existait une bonne raison de l'accepter, l'unanimité serait acquise. J'appelle cependant l'attention sur le fait que les élections européennes se dérouleront au cours de la dernière semaine du mois de mai 2019 ; il serait baroque qu'au terme de ces élections des députés britanniques soient à nouveau élus au Parlement européen.

Des mesures prises tardivement par les Britanniques pourraient-elles rendre trop tardif le choix de nos propres mesures ? Le dispositif britannique précise qu'une décision doit être prise, quoi qu'il arrive, avant le 21 janvier 2019. C'est effectivement tard, mais cette date nous laisse encore le temps de prendre ou de calibrer exactement les ordonnances telles que nous les souhaitons. C'est d'ailleurs une des raisons qui nous conduisent à demander au Parlement que la ratification se fasse dans un délai plus long que le délai habituel : ainsi aurons-nous un peu de recul sur la mise en œuvre des mesures britanniques et pourrons-

nous le cas échéant adapter nos propres décisions à la manière dont les décisions britanniques auront été appliquées.

Les fonctionnaires britanniques résidant en France sont inquiets. Vous nous avez donné lecture, monsieur Bouyx, d'une lettre très éloquente à ce sujet. Vous êtes nombreux à recevoir de tels courriers, et je ne peux absolument exclure que le conseil de vous écrire ait été donné... Il s'agissait cette fois d'un ressortissant britannique vivant depuis longtemps sur le territoire français avec sa famille, et il mentionne lui-même qu'un certain nombre de Britanniques prennent la nationalité française. C'est évidemment la solution la plus porteuse de promesses pour quelqu'un qui veut conserver le statut d'agent de la fonction publique française et préserver le bénéfice du concours qu'il a réussi ainsi que son avancement de carrière. Il serait évidemment très différent de passer au statut de contractuel, mais cela relève de la décision de chacun. Nul ne peut être contraint à devenir Français, mais on ne peut souhaiter conserver les avantages du statut de la fonction publique française lorsqu'on devient ressortissant d'un pays tiers, même si cela se fait contre la volonté de l'individu concerné.

M. de La Verpillière m'a interrogée sur les industries de défense, MBDA en particulier. Vous avez lu dans le projet de loi d'habilitation que nous souhaitons pouvoir poursuivre les licences d'exportation de matériel de guerre et de matériel sensible en cours jusqu'à leur expiration. Il serait évidemment absurde d'exiger des entreprises, et en particulier du très grand nombre de PME qui bénéficient de ces licences, qu'elles demandent de nouvelles licences pour des contrats en cours. La demande de licence pour l'exportation à destination d'États tiers est une procédure lourde, particulièrement pour des PME. Les grands groupes qui travaillent de part et d'autre de la Manche et dont les installations industrielles sont réparties sur le continent et au Royaume-Uni sont les premiers à souhaiter la ratification de l'accord de retrait et une relation future fluide. C'est évidemment l'engagement qui avait été pris à la fois par les gouvernements des Vingt-sept et par le gouvernement britannique. Il revient maintenant aux membres de la Chambre des Communes de prendre conscience de l'importance pour ce secteur, comme pour d'autres – ainsi des laboratoires pharmaceutiques, souvent installés, eux aussi, de part et d'autre de la Manche – d'un accord de retrait, éminemment préférable à une absence d'accord. Il incombe aussi aux industriels de décider s'ils continuent de se partager entre le Royaume-Uni et le continent ou s'ils s'installent ou se réinstallent sur le territoire de l'Union – des décisions de ce type ont déjà été prises, qui ont fait du bruit au Royaume-Uni – pour ne pas prendre le risque de devoir faire avec des divergences réglementaires qui pénaliseraient leurs activités.

Oui, madame Pouzyreff, le Royaume-Uni va sortir du ciel unique. Le système européen de gestion du trafic aérien étant une compétence communautaire, il faudra négocier un nouvel accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni dans les domaines de l'aéronautique et de l'aviation civile. Parce que la conclusion de cet accord prendra du temps, c'est encore un secteur dans lequel il serait préférable de disposer d'une période de transition. C'est une

évidence pour les parlementaires français ; le mieux serait que ce le soit aussi pour les parlementaires britanniques.

La coopération en matière de sécurité intérieure sera encore meilleure si nous avons le temps de passer un accord de coopération en matière de défense et de sécurité. Cela figure dans les ambitions affirmées dans la déclaration politique sur le cadre de la relation future. Nous souhaitons continuer de coopérer étroitement avec les Britanniques, mais même si l'on en arrivait à l'aberration que serait un retrait sans accord, ayons à l'esprit que nous entretenons des coopérations étroites en matière de lutte contre le terrorisme avec les États-Unis ou la Turquie et que personne, nulle part, ne voudra dégrader la qualité de notre coopération sur des sujets qui intéressent la sécurité de nos concitoyens.

Les questions relatives au niveau de préparation britannique doivent être posées aux Britanniques ; il serait délicat pour moi de tenter d'en évaluer la qualité et le niveau. Des notices ont été publiées au fil de l'eau par les autorités du Royaume-Uni, mais certaines ne l'ont pas été, contrairement à la demande de parlementaires britanniques. C'est que le sujet est politiquement sensible, certaines préparations permettant de mesurer ce que signifie réellement une absence d'accord. C'est au gouvernement britannique de mettre sur la table l'ensemble des éléments. Des facteurs topographiques peuvent encore compliquer la situation : en particulier, il n'y a pas, à Douvres, les espaces qui sont disponibles en face, sur le continent. C'est là un fait objectif ; pour le reste, je laisserai aux autorités britanniques le soin de dire de quelle manière elles se préparent.

La question des fonctionnaires européens de nationalité britannique est peu satisfaisante, car il est de la compétence exclusive de la Commission de décider ce qu'elle fera et elle a décidé qu'ils seront maintenus dans la fonction publique européenne. Pour autant, elle n'en recrutera plus – c'est heureux – et il est plus que vraisemblable que ces fonctionnaires n'auront pas les mêmes perspectives de carrière que s'ils étaient fonctionnaires d'un État membre. Je ne peux imaginer qu'un directeur général d'institution européenne ou un dirigeant d'agence européenne soit, demain, de nationalité britannique. L'incitation à conserver cette nationalité sera donc faible – et nombreux sont ceux qui ont déjà pris une autre nationalité européenne, en particulier la nationalité belge, pour ne pas courir ce risque. Beaucoup de ces fonctionnaires sont de grand talent. Je regretterai vivement de voir partir M. Julian King, commissaire chargé de la lutte contre le terrorisme, particulièrement engagé et talentueux ; mais, bien entendu, il n'y aura plus de commissaires britanniques à l'avenir.

Vous m'avez interrogée, monsieur Anglade, sur la compatibilité entre les mesures envisagées par la Commission et celles que nous envisageons. C'est tout l'intérêt des séminaires sectoriels : ils nous permettent de calibrer précisément ce que fait la Commission pour adapter les mesures que nous allons prendre. C'est aussi l'une des raisons qui m'ont conduit à vous demander une certaine marge de manœuvre ; nous entrons progressivement dans le détail de ce que prévoit la Commission et nous ne voulons laisser aucune zone d'ombre, au risque, sinon, de

porter atteinte aux intérêts de nos concitoyens ou de nos entreprises. Les séminaires sont aussi très utiles pour savoir ce que préparent nos partenaires, qui sont parfois nos concurrents – je pense aux ports de Belgique et des Pays-Bas.

Monsieur Dumont, nous voulons des contrôles de qualité mais aussi des contrôles qui ne portent pas atteinte à la compétitivité de nos ports. Cela explique la demande de dérogation que nous avons faite à la Commission européenne pour être autorisés à effectuer certains contrôles ailleurs qu’au point d’arrivée des marchandises sur le territoire européen, afin d’assurer la fluidité. Cela explique aussi l’investissement que font les douanes en matière de systèmes d’information, pour faire en sorte que le plus de renseignements possible soient collectés, par exemple, pendant le passage par le tunnel sous la Manche, ce qui accélérera le contrôle à la sortie du tunnel.

M. Pierre-Henri Dumont. Tous les transporteurs devront-ils être équipés ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l’Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Tous, non, mais s’ils veulent bénéficier de contrôles fluides et si ces équipements permettent d’accélérer les contrôles, ils seront incités à s’équiper. J’ai dit, dans mon propos liminaire, que certaines décisions relèvent de la responsabilité des opérateurs économiques, qui devront aussi agir pour que les conséquences d’un éventuel Brexit sans accord soient les moins sensibles possible.

M. Blanchet nous a rappelé l’épisode glorieux de la guerre de la coquille Saint-Jacques... Finalement, un accord bilatéral a été trouvé. Nous savons qu’il faut traiter avec sang-froid une population qui a le sang chaud. Nous avons eu le plaisir, lorsque Mme May est venue à Albert à l’occasion des commémorations de la fin de la Première Guerre mondiale, de lui servir des coquilles Saint-Jacques – et de parler avec elle de la préservation de la ressource, comme le menu nous y incitait.

Des circulaires ont été publiées qui visent à ce que les demandes d’obtention de la nationalité française par les Britanniques soient examinées le plus rapidement possible.

S’agissant des autocaristes, nous nous évertuerons, encore une fois, à favoriser toutes les mesures propres à fluidifier les contrôles et le trafic à la frontière et à permettre le développement du tourisme de très courte durée. Le Brexit est une mauvaise nouvelle, mais c’est aussi une opportunité pour nos ports, une opportunité pour le rétablissement de zones de *duty-free* et donc de chiffre d’affaires et d’emplois. Il est triste que l’on en soit arrivé là, mais nous nous attacherons à faire les choses intelligemment.

De manière générale, les mesures que nous allons prendre par ordonnances sont des mesures temporaires permettant de parer au plus pressé. Il faut que, le 30 mars 2019, les diplômes et les qualifications professionnelles obtenues au

Royaume-Uni soient reconnus en France, jusqu'à ce que nous ayons conclu des accords bilatéraux avec nos partenaires britanniques. Les mesures que nous prendrons ne sont pas conçues pour durer : l'objectif est de ne pas tomber de la falaise le 30 mars prochain, quand disparaîtront équivalences et reconnaissances de qualification.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Je vous remercie, madame la ministre, pour ces éclaircissements. Certaines des mesures prises par ordonnances seront nécessaires quelle que soit l'issue du vote de la Chambre de Communes. L'incertitude régnant dans un Parlement sans majorité claire –*hung Parliament* –, personne ne peut prévoir exactement ce qui se passera d'ici le 29 mars 2019 et nous devons nous préparer du mieux que nous pouvons. Et comme, quelles que soient la suite de la procédure et la forme qu'elle prendra, la question de la relation entre l'Union européenne et le Royaume-Uni ne sera pas épuisée, l'habilitation me paraît impérative.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. J'ai avec vous, madame la ministre, un désaccord juridique sur l'interprétation de l'article 50. Si les Britanniques décidaient de revenir, seraient-ils fondés à le faire ? Vous avez semblé donner l'impression qu'ils le seraient. Sur le plan politique, cela s'imposerait à nous. Mais, sur le plan juridique, je me rappelle très bien les conditions dans lesquelles avait été discuté l'article 50 lors de la convention établissant le traité constitutionnel européen (TCE) – puisque le traité de Lisbonne ne fait que reprendre la disposition du TCE. Les auteurs de cet article à paternité multiple avaient pour objectif clair d'enfermer ceux qui voudraient sortir de l'Union dans un délai précis et de ne pas les autoriser à dire, vingt-deux mois plus tard : « Finalement, nous revenons », avant de décider au bout de vingt-six mois que, tout compte fait, ils repartaient. Il y a donc un problème mais, comme l'a dit un jour Pascal Lamy, le droit européen, comme la peau des ours, se tire dans tous les sens. Et, politiquement, vous avez raison de dire que si, demain, les Britanniques disaient « Pouce ! On s'est trompé, on revient », le cercle de famille applaudirait à grands cris.

D'autre part, vous avez donné, comme de manière incidente, à la fin de vos réponses, une indication qui n'a rien d'anodin : les délais de ratification risquent d'être un peu allongés. Nous n'allons pas engager maintenant une discussion sur les délais de ratification, mais je rappelle que depuis la révision constitutionnelle de 2008, le Parlement a un droit d'amendement sur le contenu des ordonnances. Comme vous avez aussi mentionné que les mesures prises seraient des mesures temporaires, nous souhaitons que la combinaison de ce caractère temporaire et de l'allongement du délai avant la ratification n'aboutisse pas à neutraliser la portée du droit d'amendement. Mais je crois que tout cela ne posera pas de problème.

Enfin, je rappelle à ceux qui s'inquiètent légitimement du processus en cours, ou qui s'interrogent à juste titre sur l'avenir des fonctionnaires européens,

que nous recevrons mardi prochain M. Jean-Claude Juncker, le président de la Commission européenne.

Je vous remercie très chaleureusement, madame la ministre, pour la précision et la qualité de vos réponses et pour la disponibilité dont vous avez fait preuve. Cet échange a été extrêmement fructueux et je me réjouis que, quelles que soient nos opinions respectives, le Gouvernement et les membres de la commission spéciale aient en commun la conscience aiguë de la gravité de l'enjeu. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne est une épreuve redoutable pour tous, et pas seulement pour les Britanniques. Loin de nous, donc, toute *Schadenfreude*, toute joie mauvaise à l'idée du malheur d'autrui. En réalité, les Britanniques, s'ils sortent de l'Union dans de mauvaises conditions, en subiront des conséquences très lourdes, mais les conséquences d'une mauvaise séparation seront réelles pour nous également. Rappelons-nous les mots du général de Gaulle : « La vie est un combat, le succès coûte l'effort, le salut exige la victoire. » Nous sommes dans un combat pour une sortie digne, dans le respect des intérêts de la France ; la conscience de la gravité de l'enjeu habite cette commission spéciale et je m'en réjouis.

II. AUDITION DE M. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (réunion du jeudi 29 novembre 2018)

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7015461_5bffafb355180.commission-speciale-brexit--m-gerald-darmanin-ministre-de-l-action-et-des-comptes-publics--29-novembre-2018

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Monsieur le ministre, merci de votre présence.

Je ne sais si cette commission spéciale détient les clés de l'avenir, mais le sujet sur lequel elle se penche est en tout cas décisif : il s'agit de la façon dont le pays et l'État vont affronter le Brexit, surtout dans l'hypothèse, qui ne peut être exclue, où celui-ci se passerait dans de mauvaises conditions, sans accord avec nos amis britanniques. Nous avons fait de notre côté tout ce que nous pouvions faire, nous avons proposé un texte négocié ensemble, avec un négociateur de grande qualité. Nous ne pouvons être plus royalistes que le roi, ou plutôt que la Reine ; c'est aux Britanniques de régler leur affaire et il nous revient de nous y préparer.

Dans cette préparation, votre département ministériel jouera un rôle essentiel, et c'est pourquoi il était précieux que nous puissions vous entendre. Les problèmes du rétablissement des frontières, des formalités douanières, du renforcement et de la formation des personnels des douanes, des procédures de sécurité et de sûreté aux frontières, tout cela relève largement de votre compétence.

En outre, quoi que l'on dise de la « hors-solisation » de nos gouvernants, vous êtes élu d'une région particulièrement sensible et vulnérable. En accueillant hier Mme Loiseau, je soulignais que nous étions de très loin le pays le plus impacté de l'Union européenne par le retrait britannique. Nous avons une frontière commune, certes avec un peu d'eau entre nous, sur toute l'étendue de la côte nord, de la Bretagne à Zuydcoote, mais aussi une frontière terrestre, décisive, à Calais.

Autant dire que nous sommes très sensibles à la gravité des enjeux : vous ne trouverez pas ici de parlementaires qui ricanent à l'idée que les Anglais sont en train de se tirer une balle dans le pied. Nous sommes tous conscients que les enjeux sur le plan national sont immenses, et ils dépendent largement de vous.

Je vais vous donner la parole, monsieur le ministre, puis le rapporteur Alexandre Holroyd et les membres de la commission vous poseront leurs questions.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Merci, monsieur le président, de vos propos introductifs, que je partage. Merci également de cette invitation devant votre commission dont le rôle est essentiel, puisqu'elle permettra de préparer le texte qui sera présenté par le Gouvernement sur la question, essentielle pour notre continent et pour notre pays, du Brexit.

Tout le pays est impacté par le Brexit, qui concerne de fait l'ensemble du Gouvernement, mais il n'est pas faux de dire que le ministère de l'action et des comptes publics y a une responsabilité particulière, en premier lieu parce qu'il est le ministère qui gère les douanes – et je suis accompagné par le directeur des douanes et droits indirects, qui pourra, si vous le souhaitez, répondre à vos interrogations lors d'une audition ultérieure ; c'est le sujet sur lequel portera l'essentiel de mon intervention. Ce à quoi viennent s'ajouter d'autres questions, qui ont trait à la fiscalité et à la fonction publique.

Au-delà des aspects européens, aussi essentiels soient-ils, et de la longue histoire de nos relations avec nos amis britanniques, c'est, à ma connaissance, la première fois dans l'histoire de l'humanité et depuis que la Méditerranée a connu les premiers échanges internationaux, que nous n'assistons plus à une accélération de la mondialisation et à une convergence de normes vers un marché commun, qu'il soit construit par des traités internationaux ou qu'il soit subi : il faut savoir que depuis 1990 les échanges de containers sur les mers du monde se sont accrus de 300 %, ce qui montre que la mondialisation et l'échange de marchandises et de normes pour établir un marché commun mondial sont devenus une réalité, et au sens historique, comme l'a montré Fernand Braudel. Et voilà que, pour la première fois, nous allons au contraire connaître une divergence de normes. Certes, il y avait la Manche, une frontière linguistique, et les Anglais n'étaient pas des membres de l'Union européenne comme les autres, nos amis belges par exemple, mais c'est la première fois qu'une telle divergence se manifeste.

Pour l'administration des douanes dont j'ai la charge, la plus vieille administration française, la question des échanges de marchandises et celle des frontières sont essentielles. Il y a quelque chose d'étonnant à voir renaître des frontières, et ce pas seulement sous l'effet de migrations de populations, qui concernent davantage le ministre de l'intérieur, le contrôle des personnes et la police aux frontières ne relevant pas du travail de la douane, à quelques exceptions près, dans certains aéroports de Bretagne ou à La Rochelle. Mais pour ce qui est des marchandises, la recréation de frontières est un défi pour mon administration.

Avec la multiplication des colis, les douanes ont certes compris que les trafics ne passent pas que par la frontière physique entre deux pays. Il existe toujours à Tourcoing un quartier qui s'appelle le Risquons-Tout. Vous savez que l'on compte dans cette ville dix-sept points d'échange avec la Belgique. Quand j'étais petit, il existait le chemin du douanier, celui où l'on risquait tout au moment de passer, qui du chocolat, qui des diamants en provenance d'Anvers. Mais le « Risquons-Tout » n'est plus tellement à la frontière physique, puisque les colis permettent de faire du trafic directement de Chine ou des Pays-Bas. Toujours est-il que c'est la première fois que l'administration douanière va constater la recréation d'une frontière physique et administrative. C'est un défi qui l'appellera à faire preuve de tout son professionnalisme.

Les échanges sont très nombreux avec les Anglais, et dans les deux sens ; mais ce qui est important pour nous, administration douanière, ce ne sont pas les deux sens, et il faut à ce sujet lever d'emblée un quiproquo. Le défi pour l'administration française n'est pas de contrôler 30 000 entreprises françaises qui exportent en Grande-Bretagne : c'est le problème des Anglais. Nous n'allons pas bloquer les camions des entreprises françaises à Calais, au Havre ou à Dunkerque pour vérifier à leur place ce qu'il y a dans les conteneurs. Nous continuerons bien sûr à échanger des informations, et bien avant les points de frontière, par exemple lorsqu'une entreprise située à Grenoble exporte des marchandises en Angleterre : les bornes numériques de dédouanement automatiques comme celles de Roissy, que j'ai inaugurées le jour même de mon installation comme ministre, et d'autres grands aéroports, évitent les files d'attente. Vous pouvez quasiment de chez vous acheter votre smartphone aux Galeries Lafayette et le dédouaner avant de repartir. C'est tout notre travail en amont, y compris sur le plan du conseil aux entreprises.

Le problème, ce sont, par définition, les marchandises qui entrent, les importations. Notre travail sera de contrôler, pour le compte du marché commun, les marchandises qui entrent dans l'Union par les ports, les aéroports ou le tunnel. La question essentielle est de savoir comment contrôler ces marchandises en provenance de Grande-Bretagne, et donc où se situe la frontière des marchandises, de même qu'il y a quelques années se posait la question de la frontière des hommes, conséquence des traités du Touquet et de Cantorbery. La France acceptera-t-elle que les Anglais contrôlent les marchandises une fois arrivées sur le sol français, dans ses ports ? Cela peut créer un petit sujet d'engorgement. Et la question se posera pour tous les pays ayant un lien avec la Grande-Bretagne. Ce qui fait que le Brexit nous pose un double problème : il ne faudrait pas non plus

porter atteinte à la compétitivité de nos ports vis-à-vis des ports dits flamands, de Belgique et des Pays-Bas, Anvers, Rotterdam et, dans une moindre mesure, Zeebruges. Autrement dit, la question de la frontière ne doit pas être mésestimée.

Ensuite, il faut savoir de quelles marchandises on parle. Il y a de ce point de vue une affaire dans l'affaire. Le point le plus sensible, me semble-t-il, est celui qui relève des marchandises sanitaires et agricoles, un sujet qui concerne essentiellement le ministère de l'agriculture. Nous avons un passé compliqué, pour ne pas dire plus, avec l'arrivée de marchandises agricoles anglaises – chacun pense à la vache folle. Notre travail sera de veiller, pour le compte de l'Union européenne, à ce que le marché commun soit protégé de produits problématiques. Une question que doit, me semble-t-il, se poser le Parlement français est de savoir si les Anglais mettront à notre disposition des contrôles sanitaires qui puissent nous donner des assurances. Il se dit, mais le ministre de l'agriculture pourra vous en parler mieux que moi, que les Anglais connaissent des difficultés, du fait d'avoir dénaturé leurs services de contrôle sanitaire : nous aurons donc à conduire un travail particulièrement approfondi de contrôle des marchandises agricoles arrivant sur le territoire national.

Dans certains points d'entrée, à Calais notamment, mais pas seulement, l'essentiel de nos échanges agricoles tourne autour des produits de la pêche. Mme Loiseau a dû vous parler des zones de pêche, je ne reviendrai donc pas sur ce point, mais se pose également la question de la transformation du poisson. Qui dit Calais dit Boulogne-sur-Mer ; or c'est à Boulogne-sur-Mer que se trouve la plus grande partie de l'activité de transformation des produits de la pêche. Nous devons transformer notre administration pour contrôler l'arrivée de ces marchandises, qui arrivent de nuit – les pêcheurs sont, nous le savons, des gens courageux. Nous pouvons imaginer de transformer l'administration des douanes pour qu'elle travaille la nuit à Calais et Boulogne-sur-Mer, ce que nous avons déjà annoncé lors d'un récent déplacement, mais il faut surtout que la Commission européenne nous autorise à assurer un contrôle de ces marchandises sur le lieu de leur transformation afin de ne pas mettre en péril des activités économiques importantes, en particulier dans la région des Hauts-de-France, mais également, quoique dans une moindre mesure, en Normandie et en Bretagne. Aujourd'hui, la Commission nous dit que l'union douanière oblige les pays frontaliers à contrôler aux points d'arrivée. Nous n'avons pas encore reçu de réponse de sa part pour savoir si elle autoriserait, compte tenu du volume des échanges, un transit sur le sol européen avant contrôle.

Ce qui est vrai pour la pêche l'est aussi pour les marchandises. Nous devons procéder à des aménagements. Il faut savoir que les douanes ne contrôlent pas toutes les marchandises, tous les camions, tous les containers, qui arrivent sur le territoire, car ce serait impossible ; elle procède par ciblage afin de vérifier si la marchandise correspond aux normes, et s'il n'y a pas de contrebande, de contrefaçons, de stupéfiants. Mais elle ne contrôle pas tous les containers qui arrivent d'Amérique du Sud, par exemple : le port de Dunkerque est notamment spécialisé dans les fruits et légumes, pour lesquels la logistique doit être très

rapide : il faut cibler, ce que les douanes françaises, dont on connaît le professionnalisme, savent très bien faire. Il n'y a aucune raison de penser que la Grande-Bretagne subira plus de contrôles que n'en subit aujourd'hui l'Argentine ou le Chili ; mais la question est de savoir où auront lieu ces contrôles. Et ce point pratique ne m'a pas échappé.

Le port du Havre a sans doute la capacité de les assurer sur son site ; c'est moins vrai pour des ports bretons ou dans d'autres ports normands tels que Dieppe et Ouistreham, et ce n'est pas vrai du tout à Dunkerque et à Calais. Je rappelle qu'à Calais plus de 4 millions de containers sont échangés chaque année, par le tunnel et par le port. Nous ne disposons pas, ni à Dunkerque ni à Calais, d'infrastructures qui nous permettent de contrôler ces camions et containers sur place.

Deux questions se posent donc. Premièrement, que faire en cas de Brexit « dur » ? Je m'inscris dans la perspective où il n'y aurait pas d'accord. Si un accord est trouvé, tant mieux, mais le Premier ministre m'a demandé de travailler comme si, le 29 mars prochain, il n'y avait pas de *deal* avec nos amis anglais. La date du 29 mars est donc une date fatidique qui nous demande de réaliser des opérations d'achat de terrains et d'aménagement à brève échéance. À Dunkerque, il faut 25 millions d'investissements pour aménager le port de façon à accueillir les camions et voitures. Aujourd'hui, le ferry arrive, quatre fois par jour, les voitures descendent et partent directement ; il n'existe aucun lieu physique pour procéder à des contrôles douaniers.

Il faut procéder à ces investissements et nous devons également nous doter de moyens, fussent-ils un peu dérogoires au regard des canons de la Commission européenne, et notamment de moyens humains pour assurer les contrôles. J'ai eu l'occasion de dire plusieurs fois devant le Parlement que nous avons recruté 700 douaniers supplémentaires.

Deuxième question, la difficulté calaisienne : quatre millions de conteneurs et de poids lourds à contrôler chaque année, une économie régionale et nationale, un port de premier ordre. Le tunnel et le port ne sont pas très éloignés, mais pas pour autant l'un à côté de l'autre. La question est de savoir s'il faut centraliser les contrôles de l'agriculture et des douanes, autrement dit faire sortir les conteneurs du tunnel et du port pour les contrôler quelques kilomètres plus loin. C'est plutôt ce que proposent les élus locaux, avec un terrain dont nous sommes en train d'examiner les caractéristiques. Encore faut-il que la Commission européenne accepte l'idée que le camion soit contrôlé au bout de trois ou cinq kilomètres d'autoroute, avec une sorte de corridor numérique pour vérifier qu'il ne quitte pas la zone de contrôle. Nous n'avons toujours pas reçu de réponse de la Commission, et surtout, ce ne sera pas réalisable d'ici au 29 mars. Il faudra donc sans doute des contrôles sur place en attendant. J'en ai discuté avec le président de région – il faut savoir que le port de Calais est régional, alors que le port de Dunkerque est national.

Les choses seront différentes selon qu'il y aura un accord sur le Brexit ou pas. J'ai cru comprendre que l'accord négocié entre l'Union européenne et la Grande-Bretagne prévoyait un rallongement de la période transitoire. Un prolongement de l'union douanière serait naturellement très positif en permettant aux douanes de s'organiser. Mais si le Parlement britannique n'accorde pas sa confiance à la Première ministre, nous nous préparons à faire face à des difficultés d'aménagement le 29 mars.

Au titre des autres sujets, se posent les problèmes des flux financiers et du sort des fonctionnaires. On dénombre 1 715 fonctionnaires français qui sont soit Britanniques soit Franco-Britanniques, et, de mémoire, 900 conseillers municipaux britanniques qui ont été élus dans les communes françaises. Se posent d'autres problèmes qui relèvent de la vie quotidienne, par exemple l'achat de maisons, notamment en Bretagne et en Languedoc, qui font que certains Britanniques ont besoin d'un passage aux frontières plus rapide. Mais cela concerne le ministre de l'intérieur.

Là où nous sommes rassurés, c'est que j'ai compris que la Grande-Bretagne, indépendamment de l'accord sur le Brexit, avait demandé à la Commission un accord de transit. Ce n'est donc pas parce qu'il n'y aura pas de lien juridique, si jamais le Parlement britannique refusait le *deal*, qu'il n'y aura pas d'accord de transit. Cet accord de transit nous permet d'imaginer un échange avec nos amis britanniques, certes difficile mais pas impossible. D'après ce que m'a dit Michel Barnier, la Commission européenne n'a d'autres solutions que d'accepter cet accord de transit ; elle le confirmera d'ici au 15 décembre. Ce qui est de nature à nous rassurer.

En conclusion, des moyens budgétaires supplémentaires sont prévus : 30 millions d'euros par an, en plus des 700 ETP supplémentaires des douanes qui seront affectés intégralement aux contrôles du Brexit, 20 millions d'euros d'investissement déjà engagés, grâce au vote du Parlement, que je remercie, et notamment votre rapporteur spécial Laurent Saint-Martin, sur les questions de numérisation des processus pour faire passer les frontières avant la frontière et gagner du temps, et plus de 30 millions d'euros que doivent dégager pour l'aménagement des sites les gestionnaires des ports, et l'État pour les ports d'État tels que le port de Dunkerque. Le coût du Brexit pour mon ministère serait, à première vue, de l'ordre d'une centaine de millions d'euros.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Cela me semble peu.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. C'est à première vue.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. À première vue... Je vous remercie en tout cas, monsieur le ministre : vous avez ouvert quantité de pistes et annoncé des choses importantes.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur de la commission spéciale. Merci, monsieur le ministre, de vous être rendu disponible si rapidement, dans des délais contraints qui ont dû exiger quelques aménagements de votre agenda.

J'ai plusieurs questions à vous poser. Tout d'abord, votre ministère est-il concerné par la question des fonctionnaires britanniques ? Parmi les 1 715 fonctionnaires évoqués, qui auraient uniquement la nationalité britannique – car s'ils avaient la double nationalité, il n'y aurait pas de souci –, certains relèvent-ils de votre ministère ? Avez-vous un moyen de les identifier ? Ce chiffre de 1715, qui figure dans l'exposé des motifs du projet de loi, est une extrapolation d'une enquête de l'INSEE mais je commence à comprendre que nous ne sommes en réalité pas capables de les identifier, de les trouver. La question est-elle posée dans votre ministère ?

Les Britanniques ont déjà identifié une zone qui pourrait être spécifiquement consacrée au dédouanement, à l'emplacement d'une ancienne base militaire. Avons-nous de notre côté identifié un emplacement géographique précis pour une zone de dédouanement ?

J'ai du mal à comprendre ce que représenteront les coûts, non au sens de Bercy mais au sens du projet de loi de finances, afférents à l'ensemble des changements potentiels, qui sont très nombreux, des aménagements de la Gare du Nord aux zones de dédouanement, auxquels s'ajoutent les coûts économiques potentiels liés une éventuelle baisse d'activité... Une étude est-elle conduite sur ces coûts potentiels en termes budgétaires annuels et sur la structure de cette contribution ? Celle-ci viendrait-elle d'un ou plusieurs ministères, et lesquels ? Quelles sont par ailleurs vos analyses sur le temps qu'il faudra – même si tout dépendra des Britanniques – pour concrétiser toutes les mesures que vous avez mentionnées ?

Autre question, qui ne relève sans doute pas de votre ministère : le projet de loi comporte une partie sur la reconnaissance mutuelle des diplômes et qualifications. Ce qui pose un problème particulier pour ce qui touche aux accréditations du personnel du tunnel et des ferries ; il faut espérer qu'elles feront l'objet d'un traitement spécifique afin que ces infrastructures continuent de fonctionner et que le personnel puisse traverser les frontières facilement pour leurs allers et retours, et que les Britanniques en feront autant de leur côté. Avez-vous des réflexions à ce sujet ?

Enfin, les Anglais ont réalisé plusieurs études sur les conséquences économiques du Brexit. Dans la dernière, sortie récemment, ils estiment qu'en cas de non-accord ils perdront neuf points de PIB sur les dix années suivantes. Avons-nous de notre côté une réflexion sur le coût potentiel, par secteur et par région, de l'intensification du contrôle aux douanes, selon des scénarios différents, plus ou moins fluides ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je n'ai pas de réponse sur la qualification professionnelle, mais je peux transmettre la question à la ministre du travail et au ministre de l'économie. Il serait sans doute intéressant que vous leur adressiez le questionnaire que vous m'avez transmis.

S'agissant des fonctionnaires, j'ai compris, tout d'abord, que ce chiffre de 1 715 agents – qui n'est qu'une projection – englobait aussi des Franco-Britanniques.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Non.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je ne l'avais pas compris ainsi. Quoi qu'il en soit, sur ces 1 715 personnes, il y a deux douaniers et ils sont tous les deux Franco-Britanniques.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Il s'agit en fait d'équivalents temps plein britanniques.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. En tout cas, pour ce qui est de mon administration, ce travail d'identification a commencé, qui n'est pas évident. Le directeur général des douanes l'a déjà fait pour ses services : rien ne changera pour les deux douaniers franco-britanniques puisqu'ils sont français, sauf s'ils souhaitent repartir en Grande-Bretagne. Je ne crois pas que la direction générale des finances publiques compte des agents de nationalité britannique ; si tel est le cas, je vous communiquerai l'information.

Nous ne savons pas, car cela ne figure pas pour l'instant dans l'accord, ce qu'il adviendra de ces fonctionnaires ; le problème se posera pour tous les pays européens. J'ai compris que, selon l'accord négocié avec l'Union européenne, les fonctionnaires britanniques de la Commission européenne y resteraient, malgré leur nationalité. Il y a sans doute des Français qui travaillent dans la fonction publique britannique ; nous avons tout intérêt à discuter avec nos amis anglais pour éviter les drames personnels et professionnels, en permettant à chacun de garder ses agents publics. C'est ma position personnelle, mais je ne crois pas qu'il se présentera de difficultés particulières sur ce point, si ce n'est qu'il faudra se mettre d'accord.

Pour ce qui est des zones de dédouanement, il n'y a pas vraiment de problème au Havre. À Dunkerque, il faut 25 millions d'investissements dans le port pour installer cette zone. C'est prévu, on connaît les lieux, c'est un port d'État ; nous devons avancer, notamment en termes de processus numériques pour aider nos douaniers à mieux travailler.

Les choses sont un peu plus compliquées à Calais, parce que le transit est très important, comme je l'ai indiqué, et qu'il y a deux sites. Deux lieux de dédouanement sont possibles. Le premier est proposé par la maire de Calais, présidente de la communauté d'agglomération Cap Calais, en lien avec le département qui est propriétaire par l'intermédiaire de la SEM Territoires

Soixante-Deux. Ce site, que j'ai visité, a l'avantage d'être situé à l'embranchement de deux accès d'autoroute, mais après cinq échangeurs, ce qui posera un problème de suivi des camions. Cela étant, c'est un site suffisamment vaste, capable d'accueillir à la fois la douane et l'agriculture.

Reste à savoir, une fois de plus, si la Commission européenne nous autorise à effectuer les contrôles à l'intérieur de nos frontières plutôt qu'aux points frontaliers. Je crois que le pragmatisme devrait l'emporter ; en tout cas, nous le défendrons. Ce qui est certain, c'est que ce ne sera pas possible pour le 29 mars. D'ici à cette date, jamais nous n'aurons le temps d'aménager cette zone, ni obtenir l'autorisation de la Commission européenne. Mais ce n'est pas si grave : comme je me prépare à un Brexit dur, à un *no deal*, nous aurons l'occasion de procéder à un certain nombre d'aménagements dans le port de Calais, fussent-ils de fortune, mais qui fonctionneront la première année pour effectuer ces contrôles de dédouanement.

Mme Liliana Tanguy. Avec des Algeco ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. C'est une possibilité pour aller très vite, comme savent faire les élus lorsqu'il faut remédier rapidement à une difficulté.

Mais il y a un second terrain, celui que la société Eurotunnel propose à la sortie du tunnel de Calais. L'État doit-il prendre deux terrains ? Je dois à la vérité de dire que le terrain proposé par la société Eurotunnel serait gratuit, celui proposé par les élus du Calaisis payant. Ministre des comptes publics, je négocie. D'ailleurs, mon cabinet voit de nouveau, ce soir, le préfet du Pas-de-Calais, préfet de région des Hauts-de-France, M. Lalande, qui connaît bien cette question. Nous trouverons avec les acteurs la solution la plus pertinente et la plus efficace, tant du point de vue des finances publiques que pour le territoire ; je n'ai guère de doute là-dessus, même si je distingue entre l'immédiat – ce 29 mars dont nous ne savons si ce sera la date fatidique mais que nous considérons comme une échéance à laquelle nous préparer – et *grosso modo* l'horizon du début 2021.

Si vous m'interrogez sur le coût, je suis tenté de vous faire une réponse anglaise : sous quel pont de la Tamise, monsieur le rapporteur ? Tout dépend de l'accord avec nos amis britanniques. Aujourd'hui, à ma connaissance, nos administrations n'ont pas produit d'étude sur la question – ce pourrait être une idée, mais je pense qu'il vaut mieux attendre le vote du Parlement britannique, le 11 décembre prochain, pour demander à l'inspection générale des finances et à d'autres corps d'inspection de réaliser, peut-être en lien, si vous le souhaitez, avec le Parlement, une estimation du coût total du Brexit. Il y a sans doute des coûts cachés. Si je vous dis qu'il y aura 700 douaniers supplémentaires et que cela coûtera 30 millions d'euros par an, il faut aussi savoir que de nombreux douaniers déjà en poste aujourd'hui s'occuperont eux aussi, demain, du Brexit. Parlez-vous du coût supplémentaire induit par le Brexit ou bien de son coût global ?

En tout cas, au cours des deux prochaines années, entre l'aménagement des lieux, l'investissement dans les process numériques innovants – nous y travaillons avec des start-up d'État, certaines améliorations sont très intéressantes pour les douanes – et les équivalents temps plein (ETP) que nous payons, cela représente pour mon administration 70 millions d'euros. Et puis, beaucoup de choses ne sont pas payées par l'État : les ports, la région des Hauts-de-France, la région Normandie, les sociétés elles-mêmes prendront un certain nombre de dispositions qui elles aussi auront un coût. Le coût total du Brexit ne se résume donc pas à son coût total pour l'État. Nous pouvons d'ailleurs imaginer qu'une partie de ces collectivités locales et de ces entreprises se tourneront vers l'État pour lui demander de payer : oui mais non, non mais oui, on verra bien... Si les régions ne sont pour rien dans le retrait du Royaume-Uni, reconnaissons que l'État ne l'est pas non plus ! Nous aurons donc cette discussion, je l'ai déjà entamée avec un certain nombre d'interlocuteurs.

Il se trouve qu'un certain nombre de choses ont été faites à Calais, qui est un port régional. Le président de région m'a écrit pour que nous participions au financement la capitainerie du port de Calais, d'un coût total de 8 millions d'euros, sachant que l'État n'avait auparavant pas aidé le port de Calais. Cependant, le Gouvernement a proposé un amendement qui permet au port de Calais, à sa société gestionnaire et donc à la collectivité régionale de ne pas payer une partie des taxes normalement dues, notamment des taxes dont le produit, *grosso modo*, reviendrait aux collectivités. Du coup, la région toucherait des recettes supplémentaires. Nous négocions donc pour décider ce qui *in fine* devra être payé par l'État et ce qui ne devra pas l'être. Je peux en tout cas vous dire que 30 millions d'euros sont consacrés aux 700 ETP supplémentaires, 20 millions d'euros aux procédures de dédouanement nouvelles et 50 millions d'euros aux aménagements des ports de Dunkerque, du Havre et de Calais afin que nous puissions dès le 30 mars procéder aux contrôles nécessaires.

Pour ce qui est des conséquences économiques, je ne peux vous renseigner que sur les conséquences négatives qu'aurait un contrôle douanier mal fait – dans lequel j'inclus le contrôle agricole. Nous devons être intelligents, rapides, efficaces et avant-gardistes. Sans être douanier moi-même – mais je le deviens –, je comprends que quatre formalités douanières supplémentaires devront être effectuées, mais les formalités ne sont pas des contrôles. Si nous devions arrêter tous les camions et contrôler tous les containers, cela prendrait chaque fois, en moyenne, deux minutes. Évidemment, une moyenne ne signifie rien. Parfois, cela se passe si bien que le douanier n'a qu'à dire au conducteur du véhicule de circuler.

Que fait un douanier ? Il regarde tout d'abord la plaque d'immatriculation du véhicule. Il dispose aussi d'un certain nombre d'aides : un chien, un scanner, et son flair – le flair du douanier, s'entend. (*Sourires.*) Je demande toujours au directeur général des douanes ce qui a permis de mettre à jour une affaire : le chien, le scanner ou le flair du douanier. Eh bien, souvent, le flair du douanier joue un rôle important. Sans oublier, mais je ne peux trop entrer dans les détails dans le

cadre d'une audition publique, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), autrement dit notre service de renseignement douanier aux moyens extrêmement efficaces, qui fait partie des six services spécialisés dont les directeurs siègent sous la présidence du Président de la République au Conseil national du renseignement. Un certain nombre d'affaires sont donc résolues grâce à des actions qui relèvent des services spéciaux de notre pays – je pourrais vous en reparler en audition non publique.

Un certain nombre de moyens nous permettent donc de déterminer ce qu'il faut contrôler. Reste que si le contrôle devait systématiquement durer deux minutes en moyenne, s'il fallait contrôler chacun des quatre millions de conteneurs qui peuvent être contrôlés, ce serait évidemment l'embolie pour toute la région des Hauts-de-France. Je ne l'ai pas mesurée mais la conséquence économique en serait considérable.

Il est à peu près certain qu'il n'y aurait, dans un premier temps, pas de fuite vers Anvers et Rotterdam, parce que le modèle économique n'est pas le même. Que proposent les ports flamands ? Un camion anglais, conduit par un chauffeur britannique, arrive, le conteneur est embarqué sur le bateau, et, quand le conteneur arrive à Anvers ou Rotterdam, un autre chauffeur le récupère. Le modèle français est différent : le chauffeur britannique embarque sur le bateau – ou emprunte le tunnel. Cela requiert des *process* logistiques très différents. Dans un second temps, le capitalisme s'adaptant, s'il est connu qu'il faut à Calais, au Havre ou à Dunkerque sept heures pour franchir la frontière, les Flamands, dont on connaît le pragmatisme, changeront évidemment de modèle et proposeront une solution différente. Il est donc essentiel de réussir cette chaîne logistique, et je n'en connais pas les conséquences économiques.

J'appelle cependant l'attention de votre commission sur la manière dont les entreprises françaises appréhendent ce sujet, car elle m'inquiète vivement. Nous faisons un énorme effort de communication – je peux en témoigner, je tiens moi-même des réunions avec les entreprises françaises de ma propre région des Hauts-de-France. Or voilà quinze jours, à la demande des entreprises de ma région elles-mêmes, j'ai demandé au directeur général des douanes d'organiser à Lille une réunion avec toutes les entreprises qui commercent avec la Grande-Bretagne. Alors qu'elles sont plusieurs centaines, moins de trente personnes étaient présentes – et c'était avant l'annonce d'un accord...

C'est moi-même qui vais voir les grandes entreprises, notamment du secteur des spiritueux, car nous en vendons beaucoup à la Grande-Bretagne. J'ai vu les producteurs de vins de bordeaux, de cognac ou, récemment, l'entreprise Pernod Ricard. C'est moi-même qui leur demande de recevoir le patron des douanes pour qu'il explique à leurs commerciaux et à ceux qui s'occupent de leurs chaînes logistiques comment cela se passe. La mobilisation était déjà bien faible ; mais depuis l'annonce d'un éventuel accord, elle est devenue totalement inexistante : pour le monde des affaires françaises, *grosso modo*, le Brexit ne peut pas arriver ! C'est en tout cas ce que je crois percevoir. Il me semble pourtant

urgent qu'il comprenne que le Brexit peut tout à fait arriver, qu'il n'y aura pas de deuxième traité – s'il y en a un, tant mieux pour la République, pour la Grande-Bretagne et pour l'Europe mais, pour l'instant, ce n'est pas tout à fait ce qui est prévu... Nous risquons même, dans six mois, un *no deal*. Pour la première fois dans ma vie de ministre, j'ai l'impression que l'administration est prête avant le monde de l'entreprise... Je ne cesse pourtant de le répéter : il est important que les 30 000 entreprises françaises se rendent compte que le Brexit peut tout à fait avoir lieu, et que ce peut tout à fait être un Brexit « dur ».

Ni nous ni, me semble-t-il, le monde économique n'ont produit d'étude sur les conséquences du Brexit – cela dépendra déjà beaucoup de ce que sera ce Brexit et des modalités de contrôle que retiendront les douanes – mais ce qui m'inquiète par-dessus tout, c'est que les entreprises ne s'y intéressent pas ou s'imaginent que cela n'arrivera pas, alors que nous sommes persuadés que cela arrivera.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Monsieur le ministre, en ce qui concerne l'évaluation des conséquences budgétaires du Brexit, vous avez deux casquettes. D'une part, vous êtes à la tête d'un ministère directement concerné, au travers des douanes ; d'autre part, vous avez la responsabilité du budget de l'État. Des évaluations, dont nous disposerions le plus rapidement possible, nous seraient extrêmement précieuses. Vous dites que nous verrons le 11 décembre ; mais ce jour-là, nous ne verrons rien du tout, sinon probablement que Mme May ne dispose pas d'une majorité pour ratifier son accord. Ce ne sera pas la fin des courses. Nous entrerons dans des processus extrêmement compliqués qui se traduiront peut-être par un nouveau référendum – je n'y crois pas, mais ce n'est pas impossible – ou par un second vote du Parlement britannique au mois de janvier. C'est à partir d'une décision négative des Britanniques que l'effroi du *no deal* se répandra. La mobilisation commence – voyez déjà la couverture de *The Economist* cette semaine –, mais il n'y a pas encore de prise de conscience suffisante, de part et d'autre de la Manche, des dangers liés au Brexit.

Le feuilleton est donc appelé à durer des semaines, mais nous voyons bien ce que donnerait un Brexit dur. Il serait tout de même extrêmement précieux, pour la commission des finances dans la salle de laquelle notre commission spéciale siège ce matin, de disposer d'une évaluation très précise de ce que coûte cette affaire.

Par ailleurs, nous sommes tous ici tentés de nous intéresser au fond des choses, à ce « grand truc » qu'est le Brexit et à toutes ses conséquences plutôt négatives, en tout cas très incertaines, que nous voudrions préciser, mais ce n'est pas l'objet de cette commission spéciale : son rôle est de se prononcer sur une habilitation à légiférer par ordonnances que demande le Gouvernement. En quoi donc celui-ci a-t-il besoin, pour les questions qui relèvent de votre ministère, de légiférer par ordonnances, monsieur le ministre ? Il y a péril en la demeure, il y a urgence, et nous sommes tout à fait sensibles à la nécessité de cette habilitation, mais il serait intéressant que vous précisiez ce point.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Permettez-moi, monsieur le président, une réponse facétieuse – vous me connaissez : le Parlement et la commission des finances de l'Assemblée nationale pourraient parfaitement se saisir eux-mêmes de la question de l'évaluation du coût du Brexit ! Il me semble que c'est le travail du Parlement.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. L'exécutif est tout de même bien placé pour avoir quelques idées sur la question et peut jouer, en matière d'évaluation, un rôle « nourricier ».

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. J'entends bien, et il est à votre disposition, y compris lorsque vous l'interrogez sur des questions dont la commission des finances se saisira. Ma réponse comportait une part de facétie – mais aussi une part de vérité. Le coordinateur du Brexit pourrait tout à fait faire ce travail, mais je vais prendre contact avec lui. Je peux déjà proposer que M. le ministre de l'économie et des finances et moi-même saisissons l'inspection générale des finances – même si elle présente, médiatiquement, quelques défauts, son travail est quand même de grande qualité. Elle pourrait, dans un délai de trois mois, comme elle le fait dans le cadre des missions flash, fournir au Parlement et au Gouvernement divers scénarios, forcément incomplets, sur le montant du coût du Brexit, en appui, évidemment, du travail que tous les ministères peuvent faire. Je n'en maintiens pas moins que c'est un travail d'évaluation parlementaire, mais je veux bien prendre devant vous, monsieur le président, l'engagement de ne pas attendre la fin des attermolements anglais pour que nous soyons fixés.

Chacun a sans doute déjà travaillé dans son ministère, à commencer par celui de l'agriculture. Le travail ne sera donc pas si compliqué. Il suffira de compiler et de faire la synthèse de ces évaluations. Je prends l'engagement d'informer votre commission, par lettre si vous le permettez, d'ici à la semaine prochaine de ce que je peux proposer au Premier ministre pour faire cette évaluation.

Pour ma part, je n'ai pas besoin de prendre de nombreuses ordonnances, mais il en faut au moins une sur la prorogation des licences de transport de matières dangereuses, notamment pour régler très rapidement une difficulté juridique. Le reste relève pour l'essentiel de mesures réglementaires et d'organisation de services, notamment pour le fonctionnement des douanes. Cela étant, et par votre intermédiaire, si vous en êtes d'accord, monsieur le président, je rendrai compte à votre commission de l'intégralité des mesures réglementaires et d'organisation de services que j'aurai prises. On oublie effectivement que le travail des femmes et des hommes qui composent notre administration sera très différent. Le temps de travail sera aussi affecté. J'ai ouvert des bureaux de douane supplémentaires, sans oublier l'indispensable effort de formation, parfois sur des sujets que nous ne maîtrisons pas encore – nos douaniers doivent connaître les liens juridiques qui nous lient à nos amis britanniques, ils font d'abord du droit, et, en l'occurrence, ce droit n'est pas tout à fait stabilisé. Mais, pour ce qui touche à

mon ministère, cela relève davantage de mesures organisationnelles que de dispositions législatives.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. L'évaluation budgétaire, monsieur le ministre, c'est vraiment le travail de l'exécutif. Un Parlement n'est absolument pas en mesure de le faire ainsi dans l'urgence. Je vous remercie cependant d'avoir pris l'engagement de nous envoyer les informations disponibles rapidement. Nous comprenons très bien qu'il vous soit très difficile de procéder à une évaluation très précise : il y a une marge d'incertitude, mais nous voulons préciser cela progressivement pour parvenir à un résultat correct.

M. André Chassaing. Monsieur le ministre, vous évoquez que certaines choses ne seront pas faites d'ici au 29 mars, mais le Gouvernement n'aurait-il pas péché par inaction ? Peut-être feriez-vous bien de vous rendre en quelque église dédiée à saint Gérald, puisque c'est un moine écossais, pour y faire acte de contrition, voire vous y flageller... (*Sourires.*) Je persiste à croire que nous avons pris un certain retard.

Tout le monde se retrouve sur le constat, notamment celui de ce gigantesque problème frontalier. Peut-être même est-ce pire que nous ne l'avons dit, car il n'y a pas que la façade maritime, frontière directe avec le Royaume-Uni : il y a aussi tout le reste, notamment les entrées aériennes, avec parfois de petites lignes, à Clermont-Ferrand, desservi par Jetcost, à Périgueux ou Angoulême, où il n'y a pas de bureaux de douane. Cela risque vraiment de poser des problèmes. Sont-ils pris en compte ? Il y a aussi des entrées par les lignes ferroviaires, à la gare du Nord ou à Marne-la-Vallée. Les contrôles aux frontières vont donc poser d'énormes difficultés.

Quant au Havre, monsieur le ministre, vous dites qu'il n'y a pas de problème mais pardonnez-moi : si j'en crois quelques informations transmises par mon collègue, camarade et ami Jean-Paul Lecoq, qui en a d'ailleurs parlé à la tribune de l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances, le manque criant de matériel et de personnel pose un réel problème de fiabilité : moins de 0,5 % des 2,5 millions de conteneurs sont contrôlés ! Avec vingt-cinq contrôleurs seulement au Havre, dont chacun peut faire environ deux visites par jour, le sous-effectif est chronique ; ne dites pas qu'il n'y a pas de problème. Et tout cela s'aggravera encore, car on parle du Brexit, mais pas des accords de libre-échange qui seront bientôt conclus avec le Mercosur ou les États-Unis. Le Président de la République lui-même a dit qu'il serait intraitable en matière de contrôle sanitaire des importations alimentaires, afin que tous les produits agricoles importés respectent les mêmes normes que les nôtres. Comment ferons-nous donc ? Il y a tout lieu de s'inquiéter.

Si vous ne faites pas acte de contrition, vous faites acte de foi. Encore faut-il qu'il puisse se révéler par la suite...

M. Joaquim Pueyo. Merci, monsieur le ministre, pour votre intervention. Pour ma part, je souscris aux propos de M. le président Bourlanges sur l'évaluation. Nous attendons une véritable évaluation du coût du Brexit et des investissements nécessaires.

La question est cependant plus large. Vous n'ignorez pas les inquiétudes qui ont cours au Royaume-Uni. La Première ministre fait référence à un rapport qui annonce, en cas de ratification de l'accord, une contraction du produit intérieur brut (PIB), et, à défaut, une catastrophe d'une durée de quinze ans. La Banque d'Angleterre évoque, si l'accord n'est pas ratifié, une contraction de 8 % du PIB, une chute de 30 % des cours de l'immobilier et de 25 % du cours de la livre sterling, et parallèlement un risque d'augmentation du chômage. Peut-être, certes, ce scénario catastrophe vise-t-il à inciter les parlementaires à adopter l'accord. Cela étant, un Brexit sans accord peut-il également avoir des conséquences sur notre propre économie ?

Par ailleurs, ma région « frontalière » de Normandie est visitée par de nombreux touristes anglais. Nombre de Britanniques vivent dans nos villages, dont certains sont conseillers municipaux. Nous n'avons pas encore mesuré toutes les conséquences du Brexit sur l'économie et sur la vie locale – mais je sais que c'est difficile.

M. Pierre-Henri Dumont. Monsieur le ministre, 700 douaniers supplémentaires sont recrutés. Savons-nous déjà à quelle date ils seront sur le terrain et connaissons-nous déjà leur répartition entre les différents ports et les différentes zones frontières ? Par ailleurs, donnez-vous aux douanes des consignes pour qu'elles augmentent le nombre de contrôle, pour qu'elles augmentent ou réduisent le taux de contrôle des camions qui arrivent dans nos ports ou empruntent le tunnel ?

Qui dit frontière dit *duty free*, ce qui renvoie, à Calais, à un certain âge d'or. Quelles en seront les modalités concrètes, notamment en cas de *hard* Brexit, auquel cas il s'appliquerait dès le 30 mars ?

Par ailleurs, comment éviter toute distorsion de concurrence entre ports français et ports flamands ? Quels mécanismes permettront de s'assurer de l'absence de dumping au contrôle ?

Pour ce qui est de l'aménagement des zones de dédouanement, nous en avons déjà beaucoup parlé lors du comité de pilotage qui s'est tenu à la préfecture de Calais il y a quelques semaines. Je crains que nous ne nous retrouvions avec du « provisoire qui dure ». Les collectivités locales connaissent bien cela. Quand une classe doit être ouverte, on installe un Algeco ou autre module préfabriqué, et nous savons qu'il reste là pendant trente ans ! Ne risquons-nous pas la même chose avec cette zone temporaire et au port et au tunnel ? Quelle est votre position, monsieur le ministre ? J'ai bien compris qu'il faut attendre un retour de la Commission européenne, mais privilégiez-vous d'ores et déjà une solution ?

Enfin, l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont bénéficiera le port de Calais donnera-t-elle lieu à des compensations au profit des collectivités territoriales, en particulier la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers, qui a financé, en partie, l'extension dudit port et en attendait des retombées fiscales dont elle se trouve donc privée ?

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous comprenons que M. Dumont soit très attentif au « provisoire qui dure » : la ville de Calais a déjà connu un provisoire britannique d'un siècle supplémentaire après la guerre de Cent Ans !

M. Bruno Joncour. Merci, monsieur le ministre, de votre présence et de votre exposé, qui nous éclaire sur un enjeu majeur, fondamental, dans l'hypothèse d'une absence d'accord.

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne entraînera, vous l'avez dit, un rétablissement des contrôles vétérinaires, phytosanitaires et de sûreté, ainsi que des formalités douanières. À l'heure actuelle, certains postes frontaliers, quand il y en a, ne sont pas dimensionnés pour contrôler l'ensemble des lots en provenance du Royaume-Uni.

En 2019, 350 douaniers seront recrutés ; au total, 700 recrutements sont prévus entre 2018 et 2020. Toutefois, la création nette d'emplois douaniers en 2019 s'établira à 250 en raison de la suppression de 100 emplois douaniers au titre de la transformation de l'action publique. Ce nombre d'emplois douaniers créés vous paraît-il suffisant pour maintenir une qualité de contrôle correcte ?

Enfin, combien coûtera l'ensemble des réaménagements nécessaires au rétablissement des contrôles douaniers, et dans quelle enveloppe budgétaire cette dépense s'inscrira-t-elle ?

Mme Sabine Thillaye. Monsieur le ministre, vous-même avez soulevé le problème : le Gouvernement agit et prend des dispositions, nous essayons de préparer le mieux possible l'écosystème économique au Brexit, mais c'est très difficile. L'information est donnée, mais on ne s'en saisit peut-être pas.

L'article 1^{er} du projet de loi dispose, au 2^o du II, que des ordonnances pourront être prises pour préserver les activités économiques sur le territoire français. Ces mesures pourront aider les entreprises mais, en tout cas, elles les affecteront. Or elles ont besoin de visibilité. Comment prévoyez-vous de les sensibiliser ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Monsieur le président Chassaigne, saint Gérard était effectivement un moine écossais, qui a connu sept supplices avant de mourir pour de bon... Je crois savoir qu'à la fin des fins, après avoir été décapité au glaive, il se baladait avec sa propre tête sous le bras. Je me plais à penser que je ne connaîtrai pas le même destin ! Il me semble en tout cas que c'est à la mauvaise personne que vous

adressez le reproche de ne pas en faire assez. Mes prédécesseurs ont aussi très correctement fait leur travail, notamment en permettant aux douanes de s'organiser pour dégager des moyens en vue du Brexit.

Depuis dix-sept mois que je suis ministre, j'ai fait d'innombrables déplacements dans une région que je connais bien – la mienne, en l'occurrence – mais également en Normandie, en Bretagne, en Nouvelle-Aquitaine et aux Antilles. Je vous invite d'ailleurs à vous intéresser, monsieur le président, au contrôle de l'espace douanier dans les Antilles françaises et à la lutte contre ces stupéfiants qui viennent d'Amérique du Sud et remontent vers le continent européen. Malheureusement, le départ de nos amis britanniques des coopérations que nous avons avec eux, notamment dans le système de renseignement, a des conséquences négatives, notamment lorsqu'il s'agit de suivre les *go fast* qui sillonnent ces archipels pour y apporter la drogue, il y a aussi des questions douanières très importantes ; j'en ai parlé à M. l'ambassadeur du Royaume-Uni en France.

J'ai fait énormément de déplacements, nous avons énormément travaillé, le directeur général des douanes travaille quotidiennement à la question et mon propre directeur de cabinet est lui-même un ancien directeur général des douanes. L'administration douanière est prête. D'ores et déjà, 250 douaniers ont été recrutés ; déjà payés, formés aux écoles de Tourcoing ou de La Rochelle, ils sont déjà en poste ou le seront au cours des prochaines semaines. Ils ont été recrutés hors concours : des dispositions particulières ont été prises pour aller plus vite – et je remercie les organisations syndicales de l'avoir compris, même si cela a requis plusieurs explications. Nous avons donc déjà recruté et formé la moitié des effectifs, ils seront en place au cours des prochains jours. S'y ajouteront 350 douaniers l'an prochain. Une très grande partie d'entre eux sont déjà recrutés, et seront en place pour le 29 mars. Une centaine au moins seront encore recrutés en 2020.

Je l'ai déjà dit en réponse à une intervention de M. Lecoq : s'il faut en faire plus, nous en ferons plus. Cependant, à l'heure de la baisse générale des effectifs de la fonction publique, nous montrons un intérêt particulier aux effectifs des douaniers, d'autant plus remarquable qu'ils ne sont pas les seuls fonctionnaires confrontés au Brexit : il y a aussi la police aux frontières, les fonctionnaires du ministère de l'agriculture... et les contrôles douaniers ne sont pas tous effectués par les douaniers. Qu'il s'agisse des moyens humains, des moyens numériques ou des moyens juridiques, l'administration est prête, nous y travaillons – je dois bien avouer que le Brexit me prend presque autant de temps que le prélèvement à la source, notamment en réunions. C'est dire !

La question sanitaire est importante, je l'entends bien, mais elle n'est pas de ma responsabilité ; il conviendrait que vous interrogiez M. le ministre de l'agriculture. Ce ne sont pas les douaniers qui procèdent aux contrôles sanitaires : quand ils trouvent dans un camion des produits sanitaires suspects, ils appellent leurs collègues du ministère de l'agriculture. De même, si vous

atterrissez à Roissy avec plantes ou animaux dans vos bagages, ils interviennent, mais leur vocation première n'est pas de faire du contrôle sanitaire. Je ne peux donc vous dire si, de ce point de vue, nous sommes prêts ou pas.

D'ailleurs, monsieur le président Chassaigne, nous ne contrôlons pas non plus les personnes ; et si nous le faisons dans quelques aéroports – à Périgueux, à La Rochelle, dans certains aéroports bretons –, c'est en agissant au nom de la police aux frontières. C'est au ministère de l'intérieur, particulièrement à Calais, qu'incombe ce travail. Celui des douanes consiste à contrôler les marchandises, ce qui est déjà beaucoup, et non l'état sanitaire et encore moins les humains. Et pour ce qui est du contrôle des marchandises, nous sommes prêts.

Je m'inscrirai en faux contre les propos tenus sur Le Havre – je l'ai d'ailleurs dit à M. Lecoq. D'abord, je m'y suis rendu plusieurs fois. Ensuite, si M. Lecoq est tout à fait légitime pour en parler, il se trouve que le Premier ministre l'est également... Et je peux vous assurer qu'il passe un certain temps à me poser des questions sur la réussite de la gestion du Brexit au Havre. La question est donc très suivie, à un niveau très élevé ; chacun le comprendra, car, à l'heure de la mondialisation, c'est notre grand port.

L'aménagement du port du Havre est très différent de ceux de Calais ou de Dunkerque. Il suffit de s'y rendre pour s'en apercevoir.

Ensuite, ce n'est pas en augmentant le nombre de contrôles que nous rencontrerons un plus grand succès. Cela vaut pour tous les ports du monde, même ceux établis dans des pays où les pouvoirs publics sont plus interventionnistes, si j'ose dire ; vous ne trouverez jamais un endroit où 30 %, 40 % ou 100 % des marchandises seraient contrôlées. Tout notre travail est un travail de ciblage et de suivi administratif. Le problème n'est pas tant de procéder à un contrôle douanier que de repérer un conteneur dans un port ; c'est un des principaux enjeux, car c'est ainsi que les trafics s'organisent en jouant d'une série de complicités qui permettent d'effacer le suivi de certains conteneurs, que l'on fait passer par un autre endroit et qui échappent ainsi aux taxes et droits de douane, sans parler des marchandises non conformes à la réglementation, des contrefaçons, voire des stupéfiants. Mais on ne saurait contrôler tous les conteneurs : non seulement c'est rigoureusement impossible, mais cela n'aurait aucun intérêt.

Cela m'amène à répondre à la question de M. Dumont : je ne donnerai pas de consignes particulières aux douanes, dont la mission est de protéger le marché commun des normes divergentes. Le renseignement douanier en constitue un volet essentiel. Grâce aux services de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et au travail des attachés douaniers à l'étranger, nous savons quelles sont les entreprises défaillantes, les pays et les régions peu sûrs, les types de marchandises susceptibles de faire l'objet de contrefaçons ou de contrebande. C'est un travail méconnu, mais très impressionnant, qui permet aux douanes françaises de se prévaloir des taux de réussite les plus élevés au monde : les douaniers du monde entier viennent observer notre fonctionnement et se former au

sein de nos services. Bien sûr, il peut se produire des loupés ; mais le plus souvent, lorsqu'un container est contrôlé dans le port du Havre, c'est qu'il a été repéré dès son départ, par exemple d'Amérique du Sud. Il n'y a aucune raison que le Brexit vienne modifier les choses. Il convient en revanche de prévoir comment les douaniers français travailleront au Royaume-Uni en amont pour repérer, recueillir les informations, conduire les audits des entreprises et gagner ainsi du temps.

Pour répondre à M. Pueyo, qui a dû nous quitter mais qui lira le compte rendu, les conséquences économiques seront importantes si les entreprises ne se prévalent pas. Vous savez que les douanes françaises excellent dans le conseil – elles ont d'ailleurs inspiré la réforme du droit à l'erreur. Ainsi, une entreprise qui exporte peut demander à nos services de venir gratuitement auditer ses process, proposer des modifications, examiner les pièces comptables ; en contrepartie de cet audit régulier – ce n'est pas *ad vitam* –, elle sera moins contrôlée que les entreprises qui ne veulent pas s'y soumettre et auxquelles, naturellement, les douanes s'intéresseront davantage. Il est donc important que les entreprises qui travaillent avec le Royaume-Uni se signalent dès maintenant auprès des douanes afin d'être accompagnées, notamment pour le dédouanement numérique. Depuis Grenoble, on peut faire les démarches qui permettront au camion de passer la frontière à Calais sans autre espèce de contrôle, puisqu'il aura été repéré et l'entreprise enregistrée. Je trouve inquiétant que les entreprises, y compris les plus importantes, soient si peu nombreuses à effectuer ce travail en amont.

Monsieur Dumont, nous ne connaissons pas précisément la répartition des effectifs, mais les douaniers seront affectés en premier lieu sur la façade Manche, notamment à Calais où nous avons réinstallé un bureau de douane, à Dunkerque et au Havre, dans les aéroports de la région parisienne ensuite, puis en Nouvelle-Aquitaine, du fait notamment du volume des échanges dans le domaine des spiritueux, dont on sait l'importance pour la balance commerciale française – M. Didier Quentin le sait encore mieux que moi.

La question du *duty free* est très importante pour les Hauts-de-France, particulièrement pour le Calais, mais aussi pour nombre d'entreprises de la région parisienne, destination de la plupart des touristes. Il convient de préciser que l'exonération de la TVA n'est pas automatique. Vous avez mentionné les accises sur le tabac et les alcools : je sais, pour m'être rendu très souvent dans le Calais, que les magasins y vantent, en anglais, leurs linéaires. Le problème ne se pose pas pour le tabac : le Royaume-Uni est le seul pays où le tabac est plus cher qu'en France, puisque le paquet de cigarettes y atteint déjà les 10 euros – il nous arrive de saisir à Dunkerque des cargaisons de cartouches à destination du Royaume-Uni. Mais pour les alcools, la question se pose. Sans doute des boutiques *duty free* s'ouvriront-elles dans les aéroports et dans les ports, notamment à Calais, autour du terminal du tunnel sous la Manche. Ce sera un point positif pour la région.

Vous vous méfiez des installations provisoires, car elles peuvent durer. Mais si votre maire a laissé en place des Algeco pendant trente ans, il est temps de

gagner les élections municipales ! Pour ma part, je n'en ai jamais laissé plus d'un an et demi dans ma commune... Les dotations sont en hausse, y compris dans la ville de Marck : la maire de Calais, qui appartient à votre famille politique, non seulement s'est déclarée Macron-compatible, mais a aussi félicité plusieurs fois le Gouvernement pour l'augmentation des dotations. Je m'étonne – mais sans doute était-ce un oubli de votre part – que vous ne l'ayez pas relevé publiquement...

M. Pierre-Henri Dumont. Vous le faites suffisamment pour qu'il soit inutile de remettre une pièce dans la machine !

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Rassurez-vous, le provisoire ne pourra pas durer, d'abord parce que vous serez là pour nous le rappeler, ensuite parce que nous nous devons d'assurer de bonnes conditions de travail à nos agents, comme les syndicats ne manqueront pas de le souligner, enfin parce qu'en cas de Brexit, la sortie sera définitive – du moins pour plusieurs siècles. Nous avons l'intention d'acquérir ces terrains. Il me paraît normal, pour la bonne gestion des finances publiques, qu'il y ait négociation. Nous disposons déjà d'une solution avec Eurotunnel, mais nous souhaitons examiner d'un œil bienveillant la proposition de la communauté d'agglomération, dans le cadre d'une nouvelle réunion qui s'ajoutera aux sept qui se sont déjà tenues ces trois dernières semaines. La négociation avance vite et bien ; elle devrait être conclue au mois de décembre.

S'agissant de la compensation de l'exonération de la CVAE-CFE pour la société d'économie mixte du port de Calais, il faut savoir, monsieur Dumont, choisir son combat. C'est la région qui a souhaité que cette exonération soit prolongée, faute de quoi la SEM détériorerait ses comptes ; la communauté d'agglomération, elle, souhaite que les taxes soient payées. C'est un combat entre collectivités et je ne saurais trop vous recommander de faire la démarche, déjà entreprise par la maire de Calais, de demander compensation à la région. Ce n'est pas l'État qui bénéficie de cette exonération – lui-même doit s'asseoir sur une partie de sa fiscalité. Je ne doute pas qu'entre M. Bertrand et Mme Bouchard, vous ne parveniez à trouver une solution, d'autant que Mme Bouchard, vice-présidente du conseil régional, a en charge la mer et les ports.

La concurrence avec les ports d'Anvers et de Rotterdam, messieurs Chassaing et Dumont, explique que nous ne puissions pas nous permettre de trop élever le niveau des contrôles. Une augmentation de leur nombre, outre le fait, je l'ai expliqué, qu'elle serait dépourvue d'effets, aurait des conséquences économiques pour nos entreprises. Je vous encourage à visiter Rotterdam et surtout Anvers : vous pourrez comparer ce qu'est un port flamand et un port français, et constater à quel point les normes environnementales et de sécurité y diffèrent de celles qui sont appliquées au Havre et à Calais. À Anvers, la pétrochimie y jouxte les surfaces agricoles et les entrepôts de conteneurs ; le code du travail, la durée légale du travail n'y sont pas les mêmes et il n'y a pas, permettez-moi de le souligner, de grèves. Si nous imposons de surcroît des contrôles douaniers tatillons dans les ports français, la clientèle se rabattra sur

Anvers, par ailleurs desservi par le canal Albert – l'équivalent du canal Seine-Nord Europe que nous n'avons pas encore –, qui irrigue l'hinterland jusqu'en Allemagne. Si les baskets Nike fabriquées en Chine arrivent au port d'Anvers pour être livrées dans les magasins de Barcelone, c'est que les Belges sont parvenus à construire le port d'arrivage de la mondialisation. Pour que Le Havre se mette sur les rangs, nous devons nous battre et ne pas renâcler à la mondialisation. Augmenter les contrôles n'aurait d'autres effets que de freiner encore davantage la compétitivité de nos entreprises.

Dans une dizaine de jours, je me rendrai avec Élisabeth Borne à Anvers et à Rotterdam pour rencontrer les autorités belges et néerlandaises. Nous devons coordonner les contrôles douaniers en bonne intelligence, parce que nous protégeons le même marché commun. Il ne faut pas qu'il y ait de passagers clandestins – ni plus ni moins. J'en ai parlé plusieurs fois avec Michel Barnier, qui est tout à fait conscient de cette situation.

Madame Thillaye, nous avons beaucoup communiqué en direction des entreprises. J'ai donné pour consigne aux directeurs régionaux des douanes de sensibiliser les entreprises de leur territoire, et bien sûr les organisations professionnelles, à la question. Malheureusement, l'existence d'un accord sur le Brexit ne nous sert pas, dans la mesure où les entreprises s'imaginent que dès lors qu'il y aura un accord, les choses ne changeront pas. Je me réjouirais si cette réunion, parce qu'elle est publique, permettait de leur faire comprendre qu'il n'en est rien.

Mme Marie Lebec. Monsieur le ministre, comme vous avez déjà pour partie répondu à ma question, je me bornerai à saluer le travail des douanes et plus généralement, de votre administration, pour aider les entreprises à se préparer au Brexit, à rebours d'un certain attentisme. Pourriez-vous nous donner plus de précisions concernant l'accord de transit que vous avez mentionné ?

Mme Liliana Tanguy. Une part des 350 ETP prévus pour 2019 – et dont l'opposition doute qu'ils soient budgétés – ira-t-elle à FRONTTEX ? Cela réduirait d'autant les moyens opérationnels prévus pour les contrôles douaniers. La rencontre avec les autorités douanières belges a-t-elle pour objet d'uniformiser les procédures ? En effet, la concurrence douanière pourrait s'avérer néfaste pour nos ports.

Par ailleurs, dans le cadre des assises de l'économie de la mer qui se sont tenues à Brest, la députée européenne Karima Delli nous a livré l'information suivante : il semblerait que l'Europe dispose de fonds, à hauteur de 350 millions d'euros, dédiés aux mécanismes d'interconnexion, donc pour les infrastructures de l'hinterland, et que ces crédits seraient inemployés. La France pourrait-elle en bénéficier ?

Mme Valérie Petit. La question du statut des fonctionnaires britanniques se pose particulièrement pour les professeurs de l'enseignement supérieur, les

chercheurs du CNRS et les maîtres de conférences à l'université. Une note, publiée par Pierre Sadran, ancien doyen de Sciences Po Bordeaux, les a alarmés puisqu'elle laisse entendre qu'il leur serait proposé de devenir contractuels. Ce sont pourtant des fonctionnaires, très internationaux par nature, qui participent à l'attractivité de l'enseignement supérieur français et à la compétitivité de notre recherche. Quelles sont les solutions envisagées en cas de non-accord ?

M. Jean-Pierre Pont. Quatre millions de passagers transitaient autrefois par Boulogne-sur-Mer ; le tunnel sous la Manche et la fin du *duty free* ont eu raison de ce trafic et les opérateurs ont cessé toute activité. La sortie du Royaume-Uni pourrait conduire à la mise en place de nouvelles boutiques de détaxe à Boulogne. Le président du directoire de Brittany Ferries, que j'ai interrogé sur la reprise éventuelle d'une liaison, s'est montré assez dubitatif, car les ventes en ligne sont parfois mieux placées que le *duty free*. Toutefois, pour éviter un engorgement trop important à Calais dû aux contrôles douaniers, un délestage sur Boulogne pourrait être envisagé. Du reste, il n'y a plus de concurrence avec Calais d'autant que, comme Pierre-Henri Dumont me l'a rappelé très récemment, Boulogne et Calais ne forment qu'un seul port et la différence de parcours est de seulement un quart d'heure. Si les locaux existent à Boulogne, il n'en reste pas moins qu'un problème d'effectifs des services douaniers se poserait. Qu'en pensez-vous ?

Mme Dominique David. Je vous transmets la question de Séverine Gibson, députée de l'Eure, qui s'interroge sur la fermeture du dernier bureau de douane du département à Évreux. Elle demande si, compte tenu de l'impact du Brexit, vous serez amené à revenir sur cette décision. En effet, l'industrie pharmaceutique est particulièrement concernée, avec 300 000 déclarations par an dans le département.

M. Pieyre-Alexandre Anglade. Ma question a déjà été posée. Je me félicite de la venue prochaine des ministres en Belgique.

M. Sylvain Maillard. Vous avez rapidement évoqué la gare du Nord, poumon économique vital par lequel transitent des milliers de personnes. Travaillez-vous à une réorganisation de vos services dans le cadre du réaménagement de la zone et anticipez-vous les changements qui auront lieu après le 29 mars 2019 ?

M. Christophe Blanchet. Les Normands sont particulièrement attentifs à ce qui va se passer avec nos cousins anglais, avec lesquels nous partageons une vision conquérante... Vous avez expliqué que vous n'étiez en charge que du contrôle des marchandises et que vous n'aviez pas vocation à contrôler les producteurs et les transporteurs français qui se rendront au Royaume-Uni. Comment faut-il l'interpréter ? Est-ce une solution miracle à la migration que nous subissons à Ouistreham, puisqu'il n'y aura désormais plus de contrôle pour ceux qui souhaitent passer en Angleterre ? Nous savons très bien que ce n'est pas la

réalité : les contrôles continueront d'exister. Mais n'y a-t-il pas moyen de les mutualiser ?

À Ouistreham, la forte pression migratoire n'est pas sans conséquences économiques. Quelle que soit la forme que prendra le Brexit, ce sont toujours les accords du Touquet et de Sandhurst qui délimitent la frontière. Doit-on revoir ces accords ? Si tel était le cas, qu'advierait-il des 50 millions d'euros négociés lors des accords de Sandhurst pour le renforcement des contrôles sur les passagers ? Seraient-ils utilisés par les douanes pour l'établissement et la mise aux normes douanières, pour le contrôle des passagers comme pour celui des marchandises ?

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Madame Lebec, un accord de transit permet de déporter le contrôle douanier : c'est ce que nous faisons par exemple avec les Suisses. Sans accord de transit, nous sommes obligés de contrôler à Calais le camion qui vient de Manchester et se rend à Saint-Étienne. Avec l'accord, nous pourrions le faire à son point de destination et éviter ainsi l'engorgement : le camion est dédouané à Saint-Étienne. Et s'il va à Rome, nous ne le contrôlons pas, sauf naturellement si nous le soupçonnons de faire passer des stupéfiants ou si les Italiens nous le demandent. Cet accord, que l'Union européenne a tout intérêt à accepter, nous aidera à organiser les contrôles en dehors de Calais, de Dunkerque et du Havre. Sans accord de transit, nous aurions été très ennuyés.

Pour répondre à Mme Gibson, je ne reviendrai pas sur cette décision car les relations franco-britanniques sont rares dans l'Eure et les dédouanements, au nom précisément des accords de transit, s'effectuent à 90 % au Havre, et un peu à Rouen. Il n'y a pas de raison de revenir sur ce point, d'autant qu'il existe une nouvelle carte douanière.

Cela m'amène à votre question concernant la budgétisation des moyens en matériels et en personnels, madame Tanguy. Je vous renvoie au rapport de Laurent Saint-Martin sur les crédits du ministère, qui montre une augmentation très importante des moyens accordés aux douanes, en raison précisément du Brexit. N'ayez crainte, les ETP sont budgétisés ; je m'étonne que l'opposition en doute, même si cela ne me surprend guère.

S'agissant de FRONTEX, nous devons consacrer, comme toutes les administrations douanières, une partie de nos matériels et de nos hommes aux opérations de protection de la Méditerranée. Mais cela nous permet aussi d'acquérir quasi gratuitement du matériel : les patrouilleurs que nous avons inaugurés récemment à Nice ont été financés à 90 % par les fonds de l'Union européenne. Nous participons aux opérations FRONTEX, au nom de la solidarité européenne, pour protéger le marché commun et les populations ; et, plus cyniquement, nous y avons intérêt dans la mesure où cela nous rapporte bien plus que cela ne nous coûte...

Mme Petit a évoqué la question des chercheurs et des enseignants. La difficulté avec les 1 715 fonctionnaires concernés, dont je ne sais toujours pas s'ils sont binationaux ou non, est qu'il y a différents corps. Les enseignants, qui représentent sans doute l'essentiel des agents publics intéressés, appartiennent à un corps particulier pour lequel il n'y aura aucun problème : ils pourront rester fonctionnaires de la République s'ils le souhaitent, puisque le statut particulier des enseignants et des chercheurs le permet. Je voudrais donc les rassurer : ils ne seront pas transformés en contractuels.

Même si la répartition n'est pas définitive, monsieur Blanchet, nous pensons affecter une quinzaine de douaniers supplémentaires à Ouistreham, notamment parce qu'il faut exercer la mission de police aux frontières et que nous comprenons bien les difficultés migratoires.

Pour ce qui est des autres sujets et notamment des accords du Touquet, la frontière concerne les hommes, et il serait donc intéressant que vous auditionniez le ministre de l'intérieur : je ne suis compétent que pour les frontières relatives aux marchandises, ce qui n'est pas la même chose. Peut-être faudrait-il aligner la frontière concernant les hommes sur celle des marchandises, mais j'ai quand même un léger doute : ce serait en France et il n'y a pas de raison que les frontières soient toujours situées chez nous. Elles peuvent se trouver ailleurs pour les marchandises. L'accord, sur ce point, reste à négocier avec nos amis ou cousins anglais. Je ne crois pas que les accords du Touquet soient remis en cause : les Britanniques peuvent les dénoncer, s'ils le souhaitent, mais je ne vois pas vraiment quel serait leur intérêt de le faire aujourd'hui – mais sait-on jamais...

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Le fait est que ce qu'ils font n'est pas toujours conforme à leurs intérêts.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Effectivement... Mais le peuple a voté.

La question de M. Maillard relative à la gare du Nord est évidemment importante et intéressante, même si, la encore, elle relève davantage du ministre de l'intérieur puisqu'elle concerne les contrôles sur les personnes. Si les douaniers sont présents, ils le sont au titre de leur travail en matière de stupéfiants ou de contrebande et de contrefaçon, et non au titre du contrôle des marchandises. Plusieurs réunions sont prévues entre le ministère de l'intérieur, celui des comptes publics et Gares & Connexions à propos de la grande rénovation de la gare du Nord qui aura lieu en 2024 : il faut que les opérations d'aménagement, notamment celles des arrivées de l'Eurostar, qui sont une porte d'entrée en France, soient réalisées en lien avec ce dont nous avons besoin pour le contrôle des marchandises, des hommes et des stupéfiants dans le contexte de Brexit. Gares & Connexions, mais aussi les autres sociétés concernées, en particulier Ceetrus, qui a remporté l'appel d'offres lancé par la ville de Paris et la SNCF, sont très bien informées et travaillent très en amont sur ce projet. En attendant, on fera du provisoire qui ne durera pas, puisqu'il y aura une nouvelle gare en 2024.

Je crois avoir répondu à toutes les questions...

Mme Liliana Tanguy. Il y avait aussi celle qui concerne les fonds européens.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je ne sais pas ce qu'il en est, je le reconnais bien volontiers. Je serais très heureux d'éclaircir cette question avec Mme Karima Delli, qui est présidente de la commission des transports et du tourisme au Parlement européen, mais aussi députée européenne française, élue dans le cadre de la région des Hauts-de-France. S'il y a de l'argent à prendre, nous le prendrons.

M. Jean-Pierre Pont. *Quid* de Boulogne ?

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je pense avoir répondu en partie à cette question. C'est un sujet très important, et je me rendrai d'ailleurs sur place avec le ministre de l'agriculture. Il y a là un flux de passagers et une habitude qui a été prise par les Britanniques – depuis Napoléon, il existe un lien très important entre Boulogne et le Royaume-Uni... (*Sourires.*) Nous avons des échanges très importants et il faudra des réponses pour Boulogne, comme pour Ouistreham, Calais et Dunkerque.

La question de la pêche, même si vous ne l'avez pas directement évoquée, est essentielle du point de vue de l'organisation des douanes. Ce qu'il faut bien comprendre, c'est qu'il y a non seulement la question de savoir dans quelles eaux le poisson a été pêché, mais aussi le fait que les Britanniques n'ont pas toujours les moyens de le transformer – on le fait alors à Boulogne, le poisson arrivant plutôt par Calais. Il faut avoir l'assurance que nous pouvons prendre le poisson qui arrive pour le transférer directement à Boulogne, ce qui n'est pas encore totalement évident, car la Commission européenne doit accepter l'idée que l'on ne contrôle pas au point d'arrivée.

Il faut aussi réorganiser les douanes, comme nous le faisons, en ouvrant des bureaux supplémentaires, notamment à Calais, en renforçant les effectifs de la branche commerciale et ceux de la branche de surveillance à Boulogne, et en faisant travailler les douaniers la nuit, ce qu'ils ne font pas à l'heure actuelle – on leur a annoncé que ce serait désormais le cas, et je crois d'ailleurs que M. Dumont était présent lors du déplacement où cela a été fait, même s'il n'était peut-être pas là pendant la réunion avec les douaniers... Ils ont accepté de travailler la nuit, ce dont je les remercie.

Enfin, nous aurons sans doute à réorganiser le travail à Boulogne en fonction de l'accord conclu avec nos amis britanniques : la pêche est un des points de difficulté, tant en ce qui concerne l'endroit où l'on pêche que celui où l'on transforme et où vont les marchandises. Mais ce sont des négociations qui dépassent un peu le ministère de l'action et des comptes publics : nous ne ferons qu'appliquer ce que le ministère de l'agriculture aura négocié.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Merci infiniment, monsieur le ministre.

Je voudrais faire une petite observation, assez politique, sur ce que vous avez appelé les « accords de transit ». Je crois que vous avez tout à fait raison sur le fond : il est évident qu'il faudra des mesures permettant d'assurer la libre circulation. Néanmoins, je vous invite à ne pas trop populariser cette notion dans la mesure où elle peut donner l'idée, au moment où les Britanniques vont se prononcer, qu'il y aurait deux sortes d'accords possibles : celui de 600 pages négocié par M. Barnier, et puis de toute façon, si celui-ci ne passe pas, un accord de transit qui permettrait de toute manière d'assurer l'essentiel. C'est un message qui pourrait être utilisé très cyniquement par les adversaires de l'accord existant. Je pense que vous devriez utiliser cette idée géniale de communication qui avait été celle de Jean-Pierre Chevènement à l'issue de la guerre scolaire, lorsqu'il avait parlé de « mesures simples et pratiques ». Il faudra prendre des mesures pour assurer la libre circulation, mais sans utiliser le terme d'accord car ce serait ouvrir la porte à une seconde négociation. Or notre position fondamentale est qu'il n'y en aura pas – même si l'avenir disposera, comme toujours.

M. Laurent Saint-Martin. Je voudrais juste signaler que j'ai déposé à l'entrée de la salle des exemplaires de mon rapport spécial sur le programme 302, « Facilitation et sécurisation des échanges ».

M. Sylvain Maillard. J'aimerais demander au ministre une précision sur un point qui fait l'objet de nombreuses interrogations et au sujet duquel je relève une contradiction avec ce que Mme Loiseau a déclaré lors de son audition. Le message que nous avons entendu hier est qu'il y aura une discussion en cas d'accord avec le Royaume-Uni, mais que les 1 700 personnes concernées ne pourront pas garder le statut de fonctionnaire, à terme, si elles sont britanniques. M. Darmanin a dit, pour sa part, quelque chose qui correspond plutôt à l'idée qui était la nôtre, à savoir que l'on pourrait garder sous le statut de fonctionnaire ceux qui y étaient déjà. Je crois qu'il faudrait clarifier cette question.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je ne pense pas qu'il y ait de contradiction. Il faut distinguer trois cas.

Si les intéressés sont franco-britanniques, le problème ne se pose pas : ils pourront rester fonctionnaires au titre de leur nationalité française. Je pense qu'ils sont nombreux dans ce cas, mais il faudra regarder plus précisément combien ils sont.

Si les intéressés n'ont que la nationalité britannique, mais relèvent de certains statuts particuliers – c'est le cas évoqué par Mme Petit, qui m'a interrogé spécifiquement sur les chercheurs et les enseignants –, ils pourront aussi rester fonctionnaires.

Pour ce qui est des autres, j'ai seulement dit que, dans le cadre d'un accord global avec nos amis britanniques, on pourrait prendre exemple ce qu'a prévu la

Commission, qui a accepté l'idée que les fonctionnaires britanniques pourraient rester fonctionnaires à la Commission européenne. On pourrait imaginer, mais c'est un avis tout à fait personnel, que nous pourrions négocier avec nos amis anglais une solution similaire, avec évidemment une clause de réciprocité à l'adresse des Français devenus agents britanniques, ce que ne manqueront sans doute pas de faire de leur côté les Italiens, les Espagnols, les Belges et les Allemands. Mais je n'ai jamais dit qu'un Britannique resterait fonctionnaire français quoi qu'il arrive : tout dépendra de la conclusion ou non d'un accord. Mme Petit n'avait soulevé que le cas des chercheurs et des enseignants, régis par un statut spécifique.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Le problème est qu'il y a une sorte de dissymétrie, que Nathalie Loiseau a soulignée hier, et notamment dans le cas des professeurs de langue. J'appartiens à une génération qui a appris l'anglais avec des professeurs qui ne parlaient pas anglais... C'était le cas de Guy Mollet : c'était un homme très sympathique, mais il a demandé un interprète quand il est allé voir Anthony Eden en 1956 pour négocier à propos de Suez ! Et quand on lui a fait observer qu'il était professeur d'anglais, il a prudemment répondu qu'il était professeur de grammaire anglaise... Il est donc très positif d'avoir chez nous des enseignants britanniques, et qui sont des fonctionnaires, à ceci près que les professeurs de français n'ont pas de statut équivalent au Royaume-Uni. La ministre s'est dite soucieuse de garantir un certain équilibre, et ce sera matière à discussion.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. C'est clairement une des questions de fond qui se pose. Il y a matière à discuter, mais je ne suis pas sûr que le ministre de l'action et des comptes publics soit le plus concerné, sauf s'il y a des fonctionnaires n'ayant que la nationalité britannique dans son ministère. La question se pose sur le plan théorique – il s'agit de savoir si les droits actuels seront prolongés – mais aussi au niveau pratique : j'ai l'impression qu'il est beaucoup plus difficile que prévu d'identifier les intéressés et de savoir combien et où ils sont. C'est un sujet que nous aborderons dans le cadre de cette commission, et je crois que chacun est sensible à l'attention que le Parlement y porte.

Je veux remercier le ministre de s'être rendu disponible aussi rapidement, tout en insistant sur un point – c'est la malédiction d'avoir un président et un rapporteur qui ont une deuxième casquette, celle de la commission des finances (*Sourires*) : pour moi, il est essentiel de se préparer et d'avoir des études d'impact précises dans le cadre de la programmation pluriannuelle. Nous avons parfois l'occasion de parler des risques géopolitiques au sein de la commission des finances, comme le prix de l'essence ou la guerre commerciale entre la Chine et les États-Unis. En l'espèce, à un peu moins de quatre mois de l'échéance, le Brexit représente très clairement un risque potentiel, et il faudra que la commission des finances et l'administration regardent très sérieusement les conséquences que cela pourrait avoir sur le budget de l'État, aussi bien du point de vue des recettes qu'en ce qui concerne d'éventuelles dépenses. On peut élaborer différents scénarios selon le degré de rupture. Je comprends que cela puisse être assez délicat, car on

est dans le cadre d'une négociation à la fois bilatérale et européenne, mais on peut y travailler dans un environnement clos, comme celui de cette commission spéciale ou de la commission des finances. Cela me paraît urgent.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je remercie infiniment le ministre, notamment pour s'être rendu disponible aussi rapidement.

III. AUDITION DE MME CÉLINE GAUER, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE ADJOINTE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE (réunion du lundi 3 décembre 2018)

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7025775_5c05334ce7d82.commission-speciale-brexit--mme-celine-gauer-sec-gle-adj-de-la-commission-europeenne-chargee-de-3-decembre-2018

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Même s'il est toujours un peu délicat d'organiser des auditions le lundi après-midi car beaucoup de parlementaires sont retenus en circonscription, nous recevons aujourd'hui, compte tenu de notre calendrier, qui est très serré, Mme Céline Gauer, secrétaire générale adjointe de la Commission européenne, chargée de la coordination des politiques et responsable de l'équipe *Brexit preparedness*, dont la mission est de travailler à la préparation opérationnelle de la sortie du Royaume-Uni.

Comme vous le savez, notre commission spéciale est chargée d'examiner le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Nous aimerions que vous nous présentiez le plan d'urgence qui a été présenté par la Commission européenne, en particulier en cas de Brexit « dur », à savoir de *no deal*, mais il peut aussi y avoir des mesures d'urgence à adopter en cas de *deal*. Nous nous intéressons notamment à l'articulation entre ce qui entre dans la compétence de la Commission européenne et ce qui relève des États membres, notamment le nôtre.

Tous les membres de la commission spéciale ont reçu la communication du 13 novembre dernier de la Commission sur les préparatifs en vue du retrait du Royaume-Uni, mais je crois qu'il serait bon que vous commenciez par un bref exposé liminaire, après quoi nous passerons aux questions que mes collègues souhaiteront vous poser.

Mme Céline Gauer, secrétaire générale adjointe de la Commission européenne, chargée de la coordination des politiques. C'est un honneur d'être aujourd'hui parmi vous afin de répondre à vos questions sur le retrait du Royaume-Uni.

Ce retrait est le choix du peuple britannique. Nous le regrettons profondément, mais nous l'acceptons. Cela implique, et c'est très important, que nos relations futures avec ce pays seront différentes de celles que nous

connaissons aujourd'hui et de celles que nous continuerons d'entretenir avec les États membres de l'Union.

Le 25 novembre dernier, le Conseil européen a approuvé le projet d'accord de retrait qui a été négocié au nom de l'Union par la Commission européenne. Le président Juncker a déclaré, à l'issue des discussions du Conseil, que cet accord était le meilleur possible pour l'Union et pour le Royaume-Uni, et que c'était le seul possible – c'est également un élément très important sur lequel je me permets d'insister. La ratification de cet accord est aujourd'hui l'objet de tous nos efforts.

Votre commission examine un projet de loi d'habilitation faisant référence à un scénario selon lequel ce processus, malgré tous nos efforts, n'arriverait pas à son terme, ce qui conduirait à une sortie abrupte du Royaume-Uni. Dans cette hypothèse, ce pays passerait de la situation d'État membre à celle d'État tiers sans aucune transition, c'est-à-dire de la relation la plus étroite que l'on peut imaginer entre des États, celle que nous connaissons aujourd'hui, à une relation dans laquelle il n'y aurait pas d'accord nous liant avec un État devenu tiers, c'est-à-dire la relation la plus distante que l'on puisse imaginer. Un retrait aussi abrupt conduirait à des perturbations absolument considérables, et très brutales, qu'il nous appartient d'anticiper et d'essayer de limiter dans toute la mesure du possible.

Après un très bref rappel des travaux de préparation que nous avons effectués depuis l'annonce du retrait du Royaume-Uni, je vais vous exposer les principes devant régir, selon nous, les mesures d'urgence susceptibles d'être adoptées tant au niveau national qu'au niveau européen – je préciserai alors l'articulation entre ces deux types de mesures.

La préparation du retrait du Royaume-Uni n'a pas commencé cette semaine, ni récemment, mais dès que ce pays nous a indiqué son intention de se retirer de l'Union. Dès ce moment-là, la Commission a procédé à un examen très méthodique de tout l'acquis du droit européen afin d'examiner dans quelle mesure des adaptations seraient requises. Dans de nombreux cas, ces adaptations sont identiques selon que le retrait du Royaume-Uni est organisé ou non. C'est notamment vrai pour le renforcement des infrastructures à réaliser aux points d'entrée des importations en provenance du Royaume-Uni – de tels travaux devront avoir lieu qu'il y ait un accord ou non, la principale différence étant la date à laquelle les infrastructures devront être opérationnelles.

Afin d'aider les citoyens et les entreprises à se préparer – car le retrait du Royaume-Uni n'est pas une affaire concernant uniquement la Commission européenne et les Parlements nationaux mais aussi, et en premier lieu, tous les opérateurs des marchés et les citoyens –, la Commission a publié près de 80 notices explicatives, pour tous les secteurs d'activité qui seront affectés. Elle a également publié, dès le 19 juillet dernier, une communication indiquant les mesures à envisager dans chacun des principaux secteurs.

Depuis le début, nous avons assuré une coordination très étroite avec les États membres, car c'est évidemment un travail commun que nous devons entreprendre. Plus d'une quarantaine de séminaires techniques ont été réalisés dans la totalité des vingt-sept États membres, par groupes – les États ayant une frontière maritime avec le Royaume-Uni sont, par exemple, exposés à des problématiques particulières – ou encore de manière bilatérale, afin d'examiner toute question qui pourrait se poser pour un État membre en particulier.

Nous avons aussi travaillé sur les aspects très pratiques du retrait du Royaume-Uni, comme la relocalisation de l'ensemble des agences et des institutions qui sont situées au Royaume-Uni et qui doivent désormais être rapatriées dans l'Union à vingt-sept. Paris va ainsi accueillir l'Agence bancaire européenne, jusqu'à présent implantée à Londres.

Parallèlement, les États membres ont pris un certain nombre de mesures de préparation, notamment le recrutement d'agents publics pour effectuer les contrôles douaniers et vétérinaires qui devront avoir lieu sur tous les biens en provenance du Royaume-Uni à partir de son retrait de l'Union.

La date du retrait se rapprochant, et un accord n'ayant été conclu que très récemment, la Commission a publié le 13 novembre dernier ce qu'elle a appelé un plan d'urgence afin de détailler les mesures devant être prises en cas de retrait non organisé du Royaume-Uni. Je voudrais insister sur six principes directeurs qui permettent de résumer l'approche retenue.

Le premier principe est que les mesures d'urgence que nous sommes susceptibles de prendre, tant au niveau communautaire qu'au niveau national, ne pourront pas répliquer les bénéfices de l'appartenance à l'Union ou ceux de la période de transition. Il est important de ne pas faire bénéficier le Royaume-Uni des mêmes avantages que les États membres de l'Union alors que ce pays ne veut pas assumer leurs obligations, en particulier sur le plan financier. Toutes les mesures d'urgence que nous envisageons d'adopter devront se limiter strictement à protéger l'intérêt des Vingt-sept et à atténuer, pour eux, les effets du retrait.

Le deuxième principe est la nature temporaire des mesures à adopter : nous ne sommes pas en train d'organiser la relation future avec le Royaume-Uni, mais simplement de ménager une transition entre le statut d'État membre et celui d'État tiers, de la manière la plus la plus réduite possible.

À cela s'ajoute, et c'est le troisième principe, le caractère unilatéral des mesures que nous envisageons d'adopter. C'est un aspect extrêmement important, aussi bien au niveau national qu'au niveau européen. Il y a eu un accord, après une négociation qui nous a pris près de deux ans et qui a été très détaillée. Cet accord, qui précise tous les éléments pertinents pour la transition, est sur la table. Si nous commençons aujourd'hui à examiner de petits morceaux d'accord pour régler de petites questions sectorielles ou de petites questions nationales, nous compromettrions gravement la possibilité que cet accord, qui est le bon accord

préservant l'intérêt des Vingt-sept, soit ratifié. Par conséquent, toutes les mesures que nous sommes susceptibles d'adopter doivent être unilatérales.

Dans le domaine du transport aérien, par exemple, nous aurons besoin d'assurer un minimum de continuité des vols entre le Royaume-Uni et l'Europe continentale. Il y avait plusieurs manières de régler cette question. Ce que la Commission envisage est de proposer une mesure unilatérale permettant le décollage, l'atterrissage et le transit des avions du Royaume-Uni vers l'Union, et non la négociation d'un accord sur les droits de trafic aérien. Nous conserverons ainsi la maîtrise que permet une mesure unilatérale. Au niveau national, nous pensons de même qu'il faudrait envisager d'agir d'une manière strictement unilatérale afin d'éviter des discussions parasites au moment de la ratification de l'accord de retrait.

Cela ne signifie pas que nous ne pourrions pas exiger la réciprocité. Dans le cas de la proposition qui a été présentée par la Commission le 13 novembre dernier pour les visas de court séjour, il est ainsi envisagé d'exempter les citoyens britanniques de l'obligation d'avoir un visa pour entrer sur le territoire des Vingt-sept, avec une condition de réciprocité vis-à-vis de l'ensemble des citoyens des États membres qui voudraient entrer au Royaume-Uni : c'est une mesure unilatérale assortie d'une condition de réciprocité.

Le quatrième principe est le respect des compétences nationales et européennes. Les mesures d'urgence doivent être prises par chacun dans le respect des compétences dévolues par le traité : la sortie du Royaume-Uni ne doit pas être une occasion de les revisiter.

Il existe une situation un peu particulière dans certains cas, notamment des mesures nationales concernant les citoyens. Il y a, au sein du Conseil, une demande très convergente de coordination, qui provient de l'ensemble des États membres : ils savent qu'il est de leur compétence de régler la question des visas de long séjour, mais ils souhaitent aller dans le même sens en exerçant leurs compétences nationales de la même manière. La Commission est évidemment prête à réaliser un travail de coordination afin de s'assurer que tous les citoyens sont traités de manière non discriminatoire, sans empiéter pour autant sur les compétences nationales.

Inversement, les États membres devront continuer à respecter les compétences de l'Union européenne et à ne pas prendre des mesures qui les violeraient. On peut penser, par exemple, à la coordination des régimes de sécurité sociale, où tout ce qui a été l'objet d'une coordination jusqu'à la date du retrait britannique reste une compétence exclusivement communautaire. C'est également le cas pour le trafic routier : la possibilité de réglementer les licences des opérateurs de transports routiers dans l'Union demeure une compétence exclusive de l'Union européenne.

Le cinquième principe est le respect du droit européen et des accords internationaux. Les mesures nationales doivent être prises dans le champ des compétences nationales, mais il faut aussi qu'elles soient conformes à la hiérarchie des normes. Les mesures nationales doivent respecter la primauté du droit européen et être en conformité avec les accords internationaux auxquels les États membres et l'Union sont parties, notamment l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans certains secteurs, nous avons ainsi l'obligation d'octroyer à tous les États membres le même bénéfice – c'est le principe de la clause de la nation la plus favorisée. On ne peut pas commencer à appliquer un traitement discriminatoire à l'égard des citoyens du Royaume-Uni parce qu'il n'y aurait pas d'accord d'intégration particulier par rapport aux autres États de l'OMC. C'est un point auquel il faut être très attentif.

Sixième et dernier point, il ne faut pas substituer de mesures d'urgence à la préparation à laquelle les acteurs privés devaient procéder. Dès le début des discussions sur le retrait du Royaume-Uni, nous avons appelé, comme les autorités françaises, les opérateurs économiques à se préparer au retrait du Royaume-Uni. Beaucoup l'ont fait, ce qui a impliqué un coût pour eux et une perturbation de leur modèle. Les compagnies d'assurances, les opérateurs de services financiers, les transporteurs aériens, les acteurs du secteur pharmaceutique ont pris des mesures, qui ont eu un coût et ont perturbé leurs processus de décision, afin d'anticiper les conséquences du Brexit, comme les autorités publiques leur ont demandé de le faire. Nous n'allons pas arriver, à la dernière minute, avec des mesures d'urgence qui donneraient un avantage à ceux qui n'auraient pas pris des mesures de préparation et qui auraient espéré être « sauvés par le gong ».

Les six principes que je viens de présenter nous paraissent absolument fondamentaux pour les mesures nationales et européennes qui doivent être prises.

En ce qui concerne les étapes suivantes, la priorité reste la ratification de l'accord avec le Royaume-Uni, et nous faisons tout ce qui relève de nous pour nous assurer que ce processus arrive à son terme. Compte tenu de la date, nous sommes sur le point de proposer des mesures législatives qui sont nécessaires au regard des compétences du Parlement et du Conseil européen. Ces mesures seront adoptées par la Commission et soumises au Parlement et au Conseil européen avant la fin de l'année. Quant aux actes d'exécution, pour lesquels la procédure est un peu plus rapide et offre davantage de flexibilité, nous les aurons tous présentés avant la mi-février, afin d'être sûrs que tout soit voté par les comités compétents en temps utile. Nous continuerons le travail de préparation jusqu'au moment où l'accord aura été ratifié par le Parlement européen et par le Parlement britannique, afin de nous assurer que nous serons prêts pour un retrait non organisé, s'il devait se produire, ce que nous n'espérons évidemment pas.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Merci infiniment pour ce cadrage très structuré et clair.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Merci beaucoup, madame la secrétaire générale adjointe, de vous être déplacée jusqu'à nous malgré les délais très courts qui sont les nôtres, et qui ne reflètent pas l'importance de ce projet de loi d'habilitation.

Je vais essayer de me restreindre au texte qui nous occupe aujourd'hui, en suivant la structure qui est celle de ses trois premiers articles – le premier est surtout relatif aux ressortissants britanniques, le deuxième aux ressortissants européens au Royaume-Uni et le dernier aux frontières.

Tous les groupes politiques représentés dans cette commission ont émis des opinions très claires, dans le cadre des amendements qu'ils ont déposés, à propos des fonctionnaires de nationalité britannique employés dans la fonction publique française. On pense qu'il en existe à peu près 1 715, essentiellement dans l'éducation nationale, au niveau des universités et dans l'enseignement secondaire. J'aimerais savoir quelle a été la réflexion de la Commission européenne, qui a manifestement pris une décision pour les fonctionnaires des institutions européennes de nationalité britannique, et ce qu'il en sera en cas de *no deal* – je souligne d'ailleurs que l'article 1^{er} et l'article 2 du projet de loi ne s'appliqueront que dans cette hypothèse. En cas d'accord avec le Royaume-Uni, quels seront les restrictions et les changements potentiels pour les fonctionnaires britanniques dans la fonction publique européenne ? Y aura-t-il, par ailleurs, une incidence sur les fonctions publiques nationales ?

Je m'interroge ensuite sur la reconnaissance des qualifications professionnelles des résidents britanniques établis dans l'Union européenne et des résidents d'États tiers qui ont acquis leurs qualifications au Royaume-Uni et sont installés dans l'Union européenne.

En ce qui concerne l'article 2, qui est relatif aux citoyens européens vivant au Royaume-Uni aujourd'hui – hormis les Britanniques, bien entendu –, pouvez-vous nous apporter des précisions sur les procédures, les démarches à suivre et les droits sociaux qui seront reconnus, notamment en matière de retraite ? La mobilité qui a permis à beaucoup de citoyens européens de se déplacer au Royaume-Uni est de nature européenne. Les citoyens concernés bénéficieront-ils, qu'il y ait ou non accord, non seulement de procédures simplifiées, mais aussi des droits sociaux qu'ils ont acquis au Royaume-Uni, et ce d'une manière facilement accessible ? Deux grandes questions se posent, en effet : la philosophie, c'est-à-dire ce qu'on décide de faire politiquement, et l'application de cette philosophie, ce qui est presque aussi important. En l'espèce, il s'agit de voir si ce sera très facile ou s'il y aura, au contraire, des procédures très compliquées. La difficulté de remplir les obligations en vigueur au lendemain du Brexit est une question qui préoccupe beaucoup de nos concitoyens au Royaume-Uni.

S'agissant de l'article du projet de loi qui concerne le contrôle aux frontières et qui, lui, s'appliquera aussi dans l'hypothèse d'un accord, même s'il y aura des variations, je voudrais vous poser deux questions.

Du fait du tunnel sous la Manche, la France a une frontière avec le Royaume-Uni qui est très particulière : elle est d'une dimension inégalée, puisqu'elle dessert tout le continent. Plus qu'une frontière entre la France et le Royaume-Uni, c'est en réalité une frontière entre le continent et le Royaume-Uni, et les échanges qui transitent par elle supposent un travail de coordination nettement plus important que pour n'importe quelle frontière portuaire. Comme il va falloir créer des infrastructures dans un temps assez court, qu'il y ait un « deal » ou non, la Commission envisage-t-elle des évolutions, par exemple l'instauration de corridors qui permettraient de réaliser un dédouanement plus loin du tunnel ?

Compte tenu de la dimension européenne de cette artère, qui est vitale pour le Royaume-Uni et très importante non seulement pour une partie de l'économie française, mais aussi pour des chaînes de valeur qui remontent jusqu'en Bavière et en Italie, la Commission envisage-t-elle de débloquer des aides particulières ? Cette frontière est, en effet, absolument exceptionnelle pour la relation avec le Royaume-Uni.

Mme Céline Gauer. Merci pour toutes ces questions.

Vous m'avez demandé quelle est la réflexion de la Commission européenne en ce qui concerne les fonctionnaires de nationalité britannique qu'elle emploie. Quand on entre à la Commission, on devient fonctionnaire européen. On a évidemment une sensibilité particulière qui résulte du système d'éducation dans lequel on a été élevé et de la culture qu'on a acquise, mais on a une identité qui devient celle d'un fonctionnaire européen. Les fonctionnaires britanniques qui travaillent à la Commission depuis des années servent l'Europe, et ils se sont toujours montrés extrêmement loyaux à l'égard de l'institution. La réflexion qui a été celle de la Commission et que le président Juncker a confirmée à la suite de l'accord trouvé lors du Conseil européen du 25 novembre dernier est qu'il n'y a aucune raison que ces fonctionnaires européens, qui ont été loyaux, doivent quitter leurs fonctions. Leur lien n'est pas avec l'administration britannique mais avec l'administration européenne. C'est pourquoi nous les conserverons parmi nous. La question est évidemment différente pour les nouveaux recrutements : vous savez qu'il y a une condition de nationalité pour entrer dans la fonction publique européenne, avec des possibilités de dérogation assez exceptionnelles, et cela ne changera pas. Ceux qui vont rester demeureront des fonctionnaires européens, et continueront à bénéficier de leurs droits, notamment en matière de retraite. Ce sera le cas, naturellement, qu'il y ait ou non un accord et une période de transition.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Si je peux me permettre de vous interrompre, pouvez-vous préciser ce que vous appelez des « fonctionnaires européens » ? Il me semble qu'une variété de statuts a vu le jour au cours des dernières années, notamment au sein de la Commission. C'est une question importante : il y a chez nous aussi une différence entre les fonctionnaires titulaires et ceux qui sont contractuels. La question est de savoir quel est exactement le

degré d'équivalence que nous devons adopter en ce qui concerne les Britanniques. Comment voyez-vous la catégorisation à retenir ?

Mme Céline Gauer. J'allais souligner que la manière dont nous traitons les fonctionnaires européens n'a pas d'incidence sur celle dont les États membres peuvent décider de traiter leurs propres fonctionnaires. Certains États, y compris le Royaume-Uni même si cela peut sembler paradoxal, n'ont d'ailleurs pas d'exigence de nationalité pour de nombreux emplois de fonctionnaires. Il y a même des ressortissants d'États tiers, c'est-à-dire non européens, dans certaines fonctions publiques nationales. Le critère de nationalité est très évident en France, mais ce n'est pas vrai dans tous les systèmes. Je le redis : ce que nous faisons au niveau européen n'a pas forcément d'incidence sur ce que vous pouvez faire au niveau national – ce sont des décisions purement nationales.

Les agents dont je parlais relèvent du statut des fonctionnaires européens. Les agents contractuels sont employés pour des durées limitées, qui ne peuvent pas excéder sept ans en général, tous types de contrats confondus. Les agents concernés iront au bout de leurs contrats.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Ces derniers sont-ils renouvelables ?

Mme Céline Gauer. Sauf dans certaines agences européennes, et je ne sais pas quelles décisions elles prendront, il n'y a pas de possibilité de renouvellement au-delà d'une période déterminée.

Quant aux fonctionnaires nationaux détachés par l'administration britannique, qui font partie de la troisième catégorie d'agents, ils quitteront évidemment leur poste à la date du retrait du Royaume-Uni.

J'en viens à la question relative aux résidents au Royaume-Uni ayant la nationalité de l'un des vingt-sept États membres de l'Union. Je voudrais d'abord souligner que la Commission a pris des mesures très concrètes et très pratiques pour aider ces personnes à s'orienter dans le dédale des procédures britanniques en vue d'obtenir les garanties dont elles ont besoin si elles souhaitent rester au Royaume-Uni. Il y a eu un certain nombre de déclarations plutôt rassurantes quant à leur situation, mais nous attendons, bien sûr, de voir dans quelle mesure elles vont trouver une traduction dans des textes juridiquement contraignants.

Qu'en est-il de la situation particulière des résidents qui auraient obtenu une qualification professionnelle au Royaume-Uni mais seraient établis dans l'Union ? Un médecin, par exemple, qui a fait ses études au Royaume-Uni mais qui est installé en France à la date du retrait britannique et qui souhaite continuer à y exercer pourra le faire sans difficulté, dans la mesure où l'équivalence de sa qualification a bien été reconnue dans l'Union avant la date du retrait.

Vous m'avez également interrogée sur les droits sociaux des citoyens des vingt-sept États membres qui ont exercé leur liberté de circulation avant la date du

retrait britannique. La philosophie adoptée par l'Union européenne a toujours été beaucoup plus ouverte pour les citoyens que pour tout le reste. Dans le cadre des négociations sur l'accord de retrait, le premier chapitre que nous avons souhaité régler était la question des citoyens. De même, dans l'hypothèse où nous n'aurions finalement pas d'accord, la priorité, et le cas dans lequel on peut imaginer être le plus généreux possible, est le traitement des citoyens. Pour nous, ceux qui ont exercé leur liberté de circulation avant la date du retrait ne doivent pas être les victimes du Brexit.

La question des droits à prestations, en l'absence de coordination des régimes de sécurité sociale après le retrait du Royaume-Uni, en ce qui concerne ce pays, est un point de droit européen vraiment important que nous sommes en train de traiter pour tout ce qui va jusqu'au 29 mars 2019, en supposant qu'il n'y ait pas d'accord. Nous avons des discussions extrêmement détaillées avec l'ensemble des États membres pour voir quelle est l'articulation possible sur le plan juridique, étant entendu qu'il faudra aussi regarder la mise en œuvre pratique, compte tenu des échanges d'informations qui seront nécessaires. Nous sommes en train de faire le nécessaire pour que le sujet soit traité juridiquement au niveau européen afin de maintenir la protection des citoyens des Vingt-sept en ce qui concerne l'agrégation des périodes de contribution et l'assimilation des faits susceptibles d'être intervenus avant la retraite.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Je pense à un cas pratique, celui d'une famille ayant quatre enfants qui habite Bristol et décide de rentrer dans son pays d'origine après le 29 mars prochain. Il est tout à fait probable qu'il faudra plusieurs mois avant de retrouver du travail. Or, si je comprends bien, les droits à prestations s'arrêteront à la date du retrait britannique : si cette famille, qu'il s'agisse de Français, d'Allemands ou de Néerlandais, met six mois avant de pouvoir rentrer chez elle, les droits sociaux ne seront pas comptabilisés pendant cette période, au-delà du Brexit.

Mme Céline Gauer. Pardonnez-moi, mais je n'avais pas fini mes explications...

Le premier point que je voulais développer concernait les compétences : ces questions vont être réglées en droit européen.

M. Jacques Marilossian. Pour tout ce qui concerne la sécurité sociale ?

Mme Céline Gauer. Jusqu'à la date du retrait, et dans l'hypothèse où l'accord ne serait pas ratifié.

Pour l'avenir, le traitement des périodes de cotisation des citoyens britanniques en France et des citoyens français au Royaume-Uni sortira du champ européen : on ne sera plus dans la coordination des régimes de sécurité sociaux européens, car on aura désormais affaire à un État tiers. Tout ce qui ira jusqu'au 29 mars prochain, en revanche, relèvera du droit européen. Ce sera aussi du droit

britannique, et c'est là que l'on commence à pouvoir répondre à la deuxième partie de votre question.

Tout d'abord, un travailleur français installé à Bristol ne sera pas nécessairement licencié le jour du Brexit : il pourra garder son emploi. Il pourra souhaiter revenir en France, mais il ne perdra pas ses revenus à la date du Brexit. Si cela arrive, néanmoins, il aura droit à des allocations de chômage pour lesquelles il aura contribué dans le cadre du régime britannique. Il faut d'ailleurs savoir que l'on peut exporter beaucoup de prestations sociales au Royaume-Uni dans le cadre du droit britannique actuel – et nous n'avons aucune indication laissant penser qu'il serait susceptible de changer. Des retraités habitant en dehors du Royaume-Uni peuvent généralement obtenir le versement de leurs prestations. Il n'y a pas de raison que ce principe change du jour au lendemain. De même qu'un travailleur installé à Bristol ne perdra pas forcément son emploi, il n'y a pas de raison qu'il perde son droit aux prestations.

La seule vraie question très compliquée à compter du retrait britannique est celle des droits à la retraite. Si l'on a cinquante-huit ans et que l'on a cotisé pendant dix ans dans le système britannique avant la date du retrait, il serait totalement inique d'être obligé de travailler à nouveau pendant une durée de dix ans ! Pour ceux qui reviendront du Royaume-Uni, il faudra trouver une solution permettant de prendre en compte les périodes antérieures de cotisation dans le système de sécurité sociale du pays où l'on se réinstallera, comme c'était le cas jusqu'à présent.

Ensuite se pose la question du financement. Mais, là encore, rien ne dit que s'il n'y a pas d'accord, le Royaume-Uni arrêtera de verser sa contribution au système de sécurité sociale français.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. C'est donc une solution de l'Union européenne et non pas une solution bilatérale.

Mme Céline Gauer. C'est une solution de l'Union européenne.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Il faudra donc quand même renégocier.

Mme Céline Gauer. Non. Nous n'avons pas besoin de renégocier. Nous le ferons de manière unilatérale en vertu des principes que je vous ai indiqués.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Est-ce donc un système unilatéral conditionnel que vous inventez ?

Mme Céline Gauer. Ce n'est pas vraiment une invention et il n'y a pas vraiment de conditionnel. La question du financement devra être traitée ultérieurement s'il n'y a pas d'accord – mais, encore une fois, rien ne nous dit que ce financement s'arrêtera. L'Union européenne considère que les règles à prendre en compte, pour l'ouverture des droits liés à la mobilité que les travailleurs sont

susceptibles d'avoir effectuée avant la date du retrait, restent de niveau européen et que la question continuera à être réglée à ce niveau. Encore une fois, c'est un sujet extrêmement prioritaire pour beaucoup de ressortissants français et d'autres États membres. Le rapport démographique est d'ailleurs asymétrique entre le Royaume-Uni et les citoyens français, mais c'est une question que nous traitons.

J'en viens aux contrôles aux frontières. Il y a effectivement des règles de flexibilité pour certains types de contrôles pouvant être effectués, sous réserve d'une sécurisation des conteneurs entre la sortie du tunnel et le point auquel les contrôles seront effectués. Nous sommes en cours de discussion avec les autorités françaises, d'une part pour nous assurer que ces règles de flexibilité seront bien utilisées conformément au droit européen et d'autre part pour donner à ces autorités et aux opérateurs la sécurité juridique nécessaire. La situation sera difficile et demandera des travaux d'infrastructure absolument considérables mais toutes les possibilités de flexibilité existantes seront utilisées et nous soutenons vraiment les autorités françaises en la matière. Il y a cependant un bémol important en matière de flexibilité : il concerne les contrôles vétérinaires et phytosanitaires, compte tenu du risque majeur que présentent ces importations pour la santé animale et le statut de sécurité et de protection sanitaire (SPS) de l'État importateur – et en premier lieu de la France qui est le point d'entrée des importations. Personne ne souhaite, évidemment, que de nouveaux cas de vaches folles apparaissent en France du simple fait de contrôles trop légers. Les contrôles vétérinaires resteront donc extrêmement stricts.

S'agissant des aides de l'Union européenne, il y a déjà beaucoup d'aides pour l'adaptation des infrastructures. Ainsi, pour le développement des infrastructures portuaires, sera lancé dans deux jours un nouvel appel à projets afin de financer sur le budget européen des mesures d'aménagement des ports et de prise en compte des conséquences du Brexit sur ces derniers. Il y a aussi des programmes de formation des douaniers, qui peuvent également être financés partiellement par le budget européen. En revanche, aucun fonds d'urgence ni aucune enveloppe spécifique n'est prévu : nous n'avons pas la possibilité, dans le budget européen actuel, de débloquer des fonds de ce type. Ce budget est extrêmement encadré et prévoit des affectations de ressources de longue durée. Il serait possible d'introduire un tel fonds dans le futur cadre financier, qui va arriver très rapidement. Il faudra s'en souvenir au moment de la négociation du budget européen, car pour avoir de l'argent à disposition, il faut d'abord augmenter la contribution au budget. Il faut donc que les États contributeurs nets en aient la volonté.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Comment la Commission européenne interprète-t-elle le Brexit ? Pourrait-elle considérer les conséquences potentielles du Brexit aux abords du tunnel comme étant le produit de la mondialisation ? Il existe en effet des fonds d'aides visant à amortir les chocs asymétriques liés à la mondialisation.

Mme Céline Gauer. Nous ne nous sommes pas posé la question de savoir si ce fonds particulier pourrait être activé, et je ne pense pas qu'il puisse l'être. Une telle interprétation serait un peu tirée par les cheveux. C'est le choix du peuple britannique de quitter l'Union qui explique la situation, et pas forcément la mondialisation. Tout peut toujours se discuter et être approfondi mais le lien me paraît un peu distendu. Il doit y avoir des possibilités créatives à ce sujet, dont il faudrait discuter.

M. Vincent Bru. Je voudrais revenir sur le rétablissement des contrôles vétérinaires et phytosanitaires. Avec le retrait du Royaume-Uni, nous savons que les postes d'inspection aux frontières, points d'entrée communautaires, sont notoirement insuffisants pour procéder à de tels contrôles, et le texte que nous examinons prévoit des dérogations afin de pouvoir rétablir ces contrôles en dehors de ces postes et points d'entrée, et pas obligatoirement au moment de l'introduction des marchandises sur notre territoire. Cependant, nous pensons que ces mesures doivent également faire l'objet d'une adaptation des dispositions communautaires. Vous avez parlé de flexibilité tout à l'heure. La Commission européenne envisage-t-elle de modifier et d'adapter certaines règles ?

S'agissant de la redéfinition du trafic maritime dans la Manche, la Commission européenne a proposé à la fin du mois d'août dernier un plan pour définir un corridor allant de la mer du Nord à la Méditerranée en retenant les ports de Rotterdam et d'Anvers, notamment. Calais et Dunkerque avaient initialement été exclus : pourquoi ? Peut-on imaginer que d'autres ports puissent être inclus dans ce plan, tels que Boulogne-sur-Mer ou Le Havre ?

Enfin, depuis les Hauts-de-France jusqu'au Pays basque, où j'ai été élu, nous sommes très attentifs aux conséquences du Brexit en matière de pêche. Nous pensons qu'il faut très rapidement conclure un accord pour que les Français puissent pêcher dans les eaux territoriales britanniques qui sont extrêmement poissonneuses. À défaut d'un tel accord, la Commission européenne envisage-t-elle un mécanisme d'aide spécifique pour les pêcheurs qui vont être très fortement affectés dans cette période transitoire ?

M. le président Jean-Louis Bourlanges. La question qui vient d'être posée sur les ports fait écho à une attente profonde de nombreux membres de la commission. Le problème des frontières liquides est qu'elles sont indiscernables et qu'elles touchent absolument tout le monde.

M. Jacques Marilossian. En cas de non-accord, chaque État européen devra prendre des dispositions d'urgence bilatérales, à la manière des ordonnances qu'il s'agit d'autoriser le Gouvernement à prendre. Vous nous avez dit que vos efforts étaient tournés vers la ratification. Pouvez-vous nous rappeler le processus du côté de l'Union européenne et son calendrier ? Nous savons que, du côté britannique, la ratification est malheureusement soumise à beaucoup de paramètres que nous ne maîtrisons pas. D'autre part, quelle coordination européenne pourrons-nous espérer s'il y a des accords bilatéraux avec le

Royaume-Uni ? Les ordonnances que sont susceptibles de prendre les pays européens peuvent-elles être différentes ? Si nous prenons des ordonnances en France, qu'en sera-t-il de l'Italie, de l'Allemagne et de l'Espagne, avec Gibraltar ?

M. Jean-Paul Lecoq. J'ai beaucoup de mal à imaginer des frontières « dures » entre le Royaume-Uni et l'Europe continentale et une frontière « molle » entre l'Irlande et l'Irlande du Nord – et à imaginer comment le commerce va ensuite s'organiser.

S'agissant des corridors, nous avons eu la chance, en France, d'organiser à Brest, il y a très peu de temps, les Assises de la mer. La présidente de la commission des transports du Parlement européen, qui y était présente, nous a expliqué qu'en ce qui concernait sa commission, la situation juridique des corridors commençait à se préciser s'agissant des ports français, que la question serait ensuite examinée par le Parlement européen en plénière et qu'il y avait de fortes chances que la solution proposée soit retenue – ce qui est déjà une bonne chose, mais si ce n'est pas encore acquis. Après, a-t-elle dit, il faudrait convaincre la Commission européenne et le Conseil, ce qui ne semble pas si simple...

La question des moyens de contrôle vétérinaire se pose. Nous avons tous en tête le mouton néo-zélandais qui va désormais arriver en Europe en passant par le Royaume-Uni. De quels contrôles fera-t-il l'objet ? Quelles seront les garanties sanitaires pour les peuples européens ?

Enfin, vous avez dit que la Commission européenne envisageait de respecter le choix du peuple britannique. C'est bien mais si on avait respecté les choix des peuples un peu plus tôt, on n'en serait peut-être pas là aujourd'hui et on aurait peut-être imaginé l'Europe autrement ! Vous aurez reconnu dans cette remarque finale la signature du groupe de la Gauche démocrate et républicaine... (*Sourires.*)

M. Pierre-Henri Dumont. Madame la secrétaire générale adjointe, vous avez clairement expliqué qu'il fallait construire des infrastructures. J'ai foi dans le génie français et la qualité de nos ingénieurs, mais j'ai du mal à imaginer qu'en cas de *no deal*, cela puisse être fait d'ici à cinq ou six mois. Si le 11 décembre, le Parlement britannique rejette le *deal*, pourra-t-on prévoir une période d'adaptation, sachant que ces infrastructures n'auront manifestement pas eu le temps d'être construites ? Par ailleurs, pourriez-vous nous confirmer qu'en cas de rejet de l'accord par le Parlement britannique, aucun deuxième *deal* ne pourra être négocié ?

Le rapporteur a évoqué la possibilité pour la Commission européenne d'accompagner le financement de ces infrastructures. La question est de savoir qui va payer. À Calais, l'État a deux propositions en main pour les collectivités locales – l'une payante, l'autre gratuite. Si la Commission européenne vient accompagner la construction de ces infrastructures, le choix le plus pertinent, même s'il est un peu plus cher, pourra ainsi être pris en considération, malgré

l'état de nos finances actuelles. Si la fluidité n'est pas assurée aux alentours du tunnel et du port, on risque de voir arriver des queues de migrants essayant de monter dans les camions. De nouvelles infrastructures devront donc être construites pour « sanctuariser » les routes, car des camions vont modifier leur trajet pour passer non plus par les autoroutes qui sont bouchées mais par les voiries communales et départementales. Il est donc nécessaire soit d'aménager ces voiries, soit d'en créer de nouvelles pour accéder plus facilement aux ports. Aujourd'hui, c'est une voirie commune – l'autoroute A16 – qui mène à la fois au port et au tunnel. La Commission européenne aura-t-elle la possibilité d'accompagner financièrement ces collectivités territoriales qui auront besoin d'urgence d'un tel accompagnement, en l'absence d'accord ?

Enfin, est-il possible qu'après le Brexit, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, dite Frontex, vienne dans le Calais pour exercer ses missions – Calais devenant *de facto*, après le Brexit, une ville-frontière avec le Royaume-Uni ?

Mme Liliana Tanguy. Les mesures de contingence qui ont été prises par les États membres jusqu'à présent sont-elles compatibles avec les mesures de contingence unilatérales de l'Union européenne ?

Le secrétariat général de la Commission européenne envisage-t-il de se saisir pour avis de notre projet de loi ?

Enfin, des réunions sectorielles doivent se tenir en novembre et décembre 2018, auxquelles participeront les coordinateurs des États membres de l'Union à vingt-sept qui sont chargés des préparatifs du Brexit avec les administrations nationales compétentes. En tant que députée bretonne, j'aimerais savoir si vous avez déjà des éléments sur les dispositions qui seront prises vis-à-vis du secteur de la pêche.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Comme vous le voyez, madame la secrétaire générale adjointe, les questions de nos collègues témoignent d'une certaine anxiété face à un grand saut dans l'inconnu que l'on aurait bien voulu éviter.

Mme Céline Gauer. En effet...

S'agissant des postes d'inspection aux frontières, il n'y aura pas de dérogations. De quels types de contrôles aux frontières parle-t-on ? Les contrôles aux frontières les plus contraignants sont les contrôles en matière vétérinaire. Et là encore, il faut distinguer entre les produits d'origine animale et les animaux vivants. Les produits d'origine animale doivent faire l'objet de trois types de contrôle. Un contrôle documentaire – il faut savoir ce qui arrive dans le container –, un contrôle d'identité – on nous a dit que c'étaient des boîtes de *corned beef*, mais en est-ce vraiment ? – et un contrôle physique – consistant à ouvrir les boîtes, à regarder ce qu'il y a dedans, à faire des examens de laboratoire et à s'assurer que ce n'est pas dangereux pour la santé du consommateur. N'oublions jamais que le

Royaume-Uni a encore des flux commerciaux très importants avec de nombreux États tiers. On ne s'assure donc pas simplement du statut et du respect des règles d'hygiène de ce qui est produit au Royaume-Uni mais également de ce qui est importé du monde entier. Il y a un vrai enjeu de sécurité sanitaire. Sur ces trois contrôles, seuls les deux premiers sont absolument systématiques. Le troisième, qui est celui qui prend vraiment du temps et qui est vraiment complexe – ouvrir la boîte de *corned beef* et faire des tests en laboratoire –, dépend du risque, analysé en fonction de la nature du produit. Ce contrôle peut aussi, cela dit, être extrêmement limité, notamment pour les produits venant vraiment du Royaume-Uni. Il ne faut donc pas non plus dramatiser excessivement la question des contrôles.

Quant au contrôle des produits qui ne sont pas d'origine animale, il peut très bien être fait au point d'arrivée du chargement plutôt qu'au port. Cependant, des mesures de précaution peuvent être prises, comme l'apposition de scellés, pour s'assurer que le chargement n'est pas manipulé entre le moment où il entre dans l'Union européenne et celui où il est vérifié.

C'est sur le contrôle des animaux vivants que nous sommes le plus stricts. Peu de moutons britanniques et néozélandais arrivent à nos frontières mais, compte tenu de la gravité des maladies dont ils peuvent être porteurs, de la facilité avec laquelle elles peuvent se transmettre et de l'impact qu'elles auraient immédiatement sur les exportations de la France – si jamais une contamination venait affecter le statut SPS du territoire, nous ne pouvons nous permettre de renoncer à ces contrôles. Il ne sera donc pas possible de déroger à la législation applicable au niveau européen ni de la modifier. En revanche, nous pourrions naturellement faire preuve de toute la flexibilité nécessaire pour les produits les moins dangereux, en recourant notamment à la possibilité de faire ces contrôles à distance de l'entrée.

Vous avez évoqué l'adaptation du corridor allant de la mer du Nord à la Méditerranée. Si ma venue permet d'expliquer ne serait-ce que ce point-là, ce sera une bonne chose, car il y a eu un malentendu gigantesque sur cette mesure. Pour tracer ce corridor, nous sommes partis du flux existant entre l'Irlande et le reste du continent. Il était important de le faire pour garantir la continuité du trafic entre ces deux points. Pour l'instant, tout passait par le Royaume-Uni. Si l'on n'avait pas fait cette petite modification d'urgence, limitée à ce point précis, il n'y aurait plus eu de lien juridique entre l'Irlande et le reste du continent. Cette modification n'affecte absolument en rien la situation de Calais et de Dunkerque, qui sont dans un autre corridor et qui, à ce titre, peuvent bénéficier de l'ensemble des financements de l'Union européenne, exactement de la même manière que les ports belges et néerlandais. Encore une fois, si les autorités irlandaises nous avaient signalé des flux significatifs entre l'Irlande et un port français quelconque, cela aurait été pris en compte, mais de tels flux n'existent pas aujourd'hui. Il s'agit uniquement d'une mesure d'urgence, qui se limite à reproduire les flux tels qu'ils existent.

Ces flux ne sont pas le fruit du hasard, mais résultent des caractéristiques de ces ports. Les bateaux dont on parle sont gigantesques et font des traversées transatlantiques ou intercontinentales. Ils s'arrêtent à Rotterdam, qui n'a pas la même taille ni les mêmes infrastructures que Cherbourg, et débarquent leur contenu sur de plus petits bateaux qui vont en Irlande. Le port de Cherbourg ne fait pas du tout ce type d'opérations avec l'Irlande. Cette mesure, ayant uniquement pour objectif de partir du *statu quo*, n'inclut pas les ports que vous avez cités. Elle n'a aucune autre incidence que de retraduire les flux existants. Elle est sans préjudice des financements dont peuvent bénéficier les gros ports, comme ceux de Calais, de Dunkerque et du Havre, mais aussi les plus petits comme ceux de Cherbourg ou de Dieppe. Elle ne change rien non plus à la possibilité que se créent de nouvelles routes maritimes à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Ces nouvelles routes se développeront car pour le moment, l'essentiel du trafic de l'Irlande vers le continent s'effectue, via le Royaume-Uni, vers la Belgique ou les Pays-Bas – pas du tout vers la pointe de la Bretagne ou la Normandie. Les Irlandais se demandent sérieusement s'ils n'auraient pas intérêt à emprunter d'autres routes – même si elles sont plus longues –, compte tenu de l'excès de contrôles qui se profilera sur le sol britannique après la sortie du Royaume-Uni. À ce moment-là, et grâce à des financements européens qui étaient là hier et qui seront encore plus présents demain, le développement de ces ports et l'apparition de nouveaux flux seront possibles. Encore une fois, la mesure d'urgence qui a été prise visait uniquement à garantir la continuité juridique fondée sur les flux existants, sans préjudice pour les financements d'aujourd'hui et de demain. Il n'y a aucune inquiétude à avoir sur l'inclusion ou pas des ports que vous avez cités dans le corridor. Il y a simplement eu un malentendu sur le sens de cette petite mesure extrêmement technique qui n'a sans doute pas été autant expliquée qu'elle aurait dû l'être, précisément parce qu'elle était un ajustement technique, et sur le développement des ports français après le retrait du Royaume-Uni.

M. Jean-Paul Lecoq. Ces ports vont-ils donc être inclus dans ce corridor ?

Mme Céline Gauer. Pas dans ce corridor-là. Cherbourg ne va pas devenir Rotterdam dans la nuit ! Il y a des financements qui permettront à Cherbourg de se développer mais, aujourd'hui, Cherbourg n'est pas Rotterdam, et mettre ce port français sur cette ligne alors que les bateaux ne s'y rendent pas actuellement n'aurait aucun sens. Pourquoi ne pas faire passer ces bateaux par Marseille ? Marseille est aussi un port important, mais il n'est pas pertinent de le mettre sur cette ligne.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous comprenons très bien que l'idée de transformer Cherbourg en Rotterdam procéderait peut-être d'une logique exagérément volontariste (*Sourires*), mais nous craignons qu'en prenant appui sur l'existant vous ne transformiez une situation de fait en une situation de droit. Il est légitime de prendre en compte cette situation de fait, mais en y organisant ainsi une intervention économique de l'Union européenne, on la fige. Cherbourg est

certes un exemple assez particulier, mais il peut y avoir des flux vers les ports de Calais, de Dunkerque, de Boulogne et du Havre. Vous partez d'un existant qui est évidemment très favorable à Rotterdam et à Anvers, pour des raisons parfaitement logiques et qui ne seront pas remises en cause du jour au lendemain ni même à terme, mais cet existant ne va pas non plus durer pour l'éternité.

Mme Céline Gauer. Je comprends votre préoccupation. Encore une fois, le fait d'avoir tracé ce corridor sur la base des flux existants ne modifie en rien les financements alloués pour le moment aux ports français : ils ne recevront pas moins d'argent qu'ils n'en reçoivent au titre du cadre financier actuel. Quant à la discussion, en cours au Conseil et au Parlement, sur le cadre suivant, qui s'appliquera à partir de 2021, elle n'est absolument pas affectée par le tracé du corridor.

La pêche devra faire l'objet d'un accord rapide. Du reste, vous aurez observé que les conclusions du Conseil européen et le projet de déclaration sur la relation future comportent l'engagement, pris de part et d'autre, de tenter d'aboutir, si période de transition il y a, à un accord en juillet 2020. Même si certains d'entre eux sont plus concernés que d'autres, l'ensemble des États membres ont une conscience aiguë de l'urgence de la question de l'accès de nos pêcheurs aux eaux britanniques. Quant au Royaume-Uni, il a grandement intérêt à avoir accès aux produits de la pêche dans le cadre du marché européen. Il s'agit donc d'un élément-clé de la relation future. En l'absence d'accord, la question ne sera pas réglée le jour du retrait, mais l'urgence ne disparaîtra pas. Cette question est tout en haut de la liste des priorités de l'ensemble des États.

La politique commune de la pêche comporte un certain nombre de mécanismes d'aide spécifiques, qu'il faudra examiner. Toutefois, les possibilités ne sont pas nombreuses. À ce propos, je souhaiterais évoquer les discussions budgétaires actuelles. En effet, on ne peut pas, d'un côté, vouloir une grande flexibilité dans le cas qui nous occupe et, de l'autre, refuser cette flexibilité en amont, lors de l'établissement du cadre financier pour le budget européen. De fait, actuellement, certains États membres sont hésitants à accorder une telle flexibilité à la Commission mais, sans cette flexibilité, il est beaucoup plus difficile de débloquer des fonds le jour où l'on en a besoin. Peut-être faut-il garder cet élément en tête en vue des futures négociations.

J'en viens à la question de l'articulation des différentes mesures bilatérales et de la compatibilité des ordonnances existantes avec le droit européen. Pour l'instant, assez peu d'États membres ont pris des mesures. Ceux d'entre eux – Allemagne, Pays-Bas et France – qui sont en train d'y réfléchir sont tous plus ou moins au même stade et empruntent la même voie, c'est-à-dire celle de l'habilitation. Je ne peux donc pas me prononcer sur le point de savoir si le projet de loi d'habilitation est contraire au droit européen : cela dépend de ce que le Gouvernement en fera. J'ajoute que les États membres, qui ont compris lors de la négociation de l'accord de retrait l'intérêt d'adopter une approche très coordonnée,

solidaire et unitaire, maintiennent cette approche dans la préparation du scénario prévu en cas d'échec.

Par ailleurs, je tire le signal d'alarme : un accord bilatéral ne peut être une solution que dans très peu de domaines. On aurait pu penser, par exemple, que les régimes de sécurité sociale relevaient de ce type d'accords. Or, la période qui s'écoulera jusqu'en mars 2019 relève clairement du droit européen. Pour la suite, les États membres souhaiteront probablement donner à la Commission un mandat clair pour qu'elle négocie en leur nom une solution commune.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Avez-vous la base juridique nécessaire ?

Mme Céline Gauer. Si jamais il n'y a pas d'accord, le Conseil nous donnera cette base juridique en confiant un mandat à la Commission. Cette procédure sera plus efficace pour tout le monde. Prenons, en effet, les questions de sécurité sociale : pour le citoyen français qui a travaillé quatre ans en Allemagne, quatre ans en Belgique, dix ans au Royaume-Uni et qui va s'installer en Lettonie, la petite mesure bilatérale d'un seul de ces États membres ne lui sera pas d'une très grande aide. D'où l'intérêt d'avoir des solutions européennes ; nous les proposerons, le cas échéant.

M. Jacques Marilossian. Vous évoquez les droits des personnes mais, en matière économique, ne peut-il pas y avoir des distorsions entre différents accords bilatéraux : Royaume-Uni-Espagne, Royaume-Uni-Pays-Bas... ?

Mme Céline Gauer. Tout d'abord, en matière économique, beaucoup de domaines relèvent de la compétence exclusive de l'Union. C'est le cas, par exemple, des tarifs douaniers. Il n'y a donc aucun risque qu'un État membre essaie de négocier avec le Royaume-Uni un accord plus avantageux en la matière. En fait, je ne vois pas dans quel domaine cela pourrait se produire. Certes, les intérêts peuvent parfois être un peu différents, dans le domaine, par exemple, de la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises après la date du Brexit. Mais, là encore, l'économie de procédures et la logique conduiraient sans doute à une coordination. Pour le moment, ce n'est absolument pas d'actualité. Une éventuelle absence d'accord n'aurait pas d'effet brutal à la date du retrait. En tout état de cause, il y a un très bon accord qui règle toutes ces questions en détail ; c'est sur cet accord que nous voulons nous concentrer.

S'agissant des frontières, le cas de l'Irlande est, en effet, particulier, car il y va de la paix et de la stabilité. L'accord de retrait et le *backstop*, le « filet de sécurité », règlent toutes ces questions de manière extrêmement satisfaisante. Pour l'instant, nous en sommes là.

M. Jean-Paul Lecoq. Qu'en sera-t-il des marchandises ? J'ai lu le document de la Commission, mais est-ce à dire que l'on fera comme s'il n'y avait pas de frontière entre les deux Irlande ou considérera-t-on qu'elle n'existe que pour les marchandises et pas pour les personnes ? Ce serait un concept qui, de

manière générale, ne serait pas pour me déplaire... Je ne comprends pas pourquoi la frontière deviendrait dure, sauf en Irlande. Par ailleurs, je ne reviens pas sur la question des corridors maritimes, mais la ministre des transports a réagi de la même manière que moi : je crois donc qu'il y a un loup...

Mme Céline Gauer. S'agissant de l'Irlande, nous nous plaçons dans l'hypothèse d'un accord, car rien n'est prévu pour le cas où il n'y en aurait pas. Comment peut-on avoir une frontière avec le Royaume-Uni sans avoir de frontière « dure » en Irlande ? Dans l'accord du « filet de sécurité », la situation de ce pays fait l'objet d'un traitement différencié par rapport à l'ensemble du Royaume-Uni – c'est, du reste, l'une des difficultés auxquelles nous sommes actuellement confrontés. En ce qui concerne les citoyens, le problème ne se pose pas, car le Royaume-Uni ne fait pas partie de Schengen. En revanche, il fait partie, avec l'Irlande, de ce que l'on appelle la *common travel area*, qui permet à tous les citoyens de circuler librement entre le Royaume-Uni et l'Irlande. Qu'il y ait un accord ou non, cette liberté de circulation ne sera donc pas affectée par le retrait, et c'est heureux

En ce qui concerne les biens, dans l'hypothèse où la période de transition aurait expiré et où l'on n'aurait pas encore abouti à un accord sur la relation future qui permette de résoudre le problème, il est prévu que l'ensemble du Royaume-Uni reste dans l'union douanière. Ainsi, il n'y aurait ni tarifs douaniers ni contrôle de la provenance des produits. En revanche, d'autres contrôles pourraient être effectués à la frontière.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Il n'y aurait donc pas forcément d'harmonisation.

Mme Céline Gauer. J'y viens. Différents contrôles continueraient donc à s'appliquer, notamment pour vérifier la conformité des produits du Royaume-Uni à la réglementation européenne. Bien entendu, en Irlande, cela ne peut pas fonctionner. On a donc décidé que, pour les produits agricoles en particulier, la réglementation de l'Irlande du Nord resterait alignée, notamment en matière de sécurité et d'environnement, sur celle de l'Union. Ainsi, les contrôles, qui pourraient être effectués de manière flexible et aussi dématérialisée que possible, se feraient entre l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne. Telle est l'astuce de l'accord de retrait qui permettrait, en cas de *backstop* – dont on espère qu'il ne sera utilisé –, de ne pas rétablir de contrôles à la frontière irlandaise.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Pourriez-vous préciser la différence qui existe, pour l'Irlande, entre le fait de faire partie du marché commun – c'est la solution qui avait été initialement retenue – et le fait de rester dans l'union douanière avec un alignement réglementaire avancé, comme c'est désormais envisagé.

Mme Céline Gauer. La proposition finale s'efforce de garder de la proposition initiale tout ce qui évite de créer une concurrence déloyale entre

l'Irlande du Nord et le reste de l'Union. L'alignement concerne donc notamment les règles environnementales et sociales. Il s'agit cependant davantage d'une exception que d'une règle générale ; cet effort de présentation nous paraît important.

Mais revenons au plan d'urgence ; nous aurons certainement l'occasion de discuter en détail de l'accord de retrait, le moment venu. Quant au « filet de sécurité », il est nécessaire et permet d'assurer la cohérence intellectuelle de l'ensemble mais, nous en sommes fermement convaincus, il ne devrait pas être mis en œuvre.

Mme Aina Kuric. Merci, madame la secrétaire générale adjointe, pour ces différents éclairages. Il semble, au vu des éléments chiffrés et des analyses dont nous disposons que le Royaume-Uni sortirait plutôt perdant de cet accord, et qu'il le serait plus encore en cas d'absence d'accord. Le président Juncker a annoncé qu'il n'y aurait pas d'autre *deal* et M. Barnier a indiqué qu'un Brexit « dur » ne serait pas accompagné de mesures aussi favorables, voire plus favorables, qu'en cas d'accord. Faut-il comprendre que cela se ferait même au détriment des intérêts de notre pays et de nos concitoyens ?

Par ailleurs, quel sera le rôle de la Commission européenne durant la phase de transition ? Qu'en sera-t-il des programmes européens dont le Royaume-Uni est partenaire et du fameux rapatriement dans des États membres des équipements européens situés sur son sol ? Sait-on comment les choses se passeraient en cas d'absence d'accord ?

Mme Céline Gauer. En ce qui concerne l'intérêt de nos concitoyens, il faudrait que vous soyez plus précise : si vous avez un exemple concret en tête, je vous répondrai volontiers. Il est très clair, pour nous, que l'accord est un bon accord : il règle l'ensemble des problèmes et fixe les conditions auxquelles un retrait organisé peut intervenir.

Il est vrai qu'il est dans l'intérêt de tous que le retrait ne se produise pas. De nombreuses études économiques ont été réalisées de part et d'autre de la Manche, qui aboutissent toutes à la conclusion que réduire une zone de libre-échange comme l'Union européenne, où l'intégration est très poussée, n'est une bonne chose ni pour nos industries ni pour celles du Royaume-Uni. Mais nous n'y pouvons rien. En tout état de cause, dans l'intérêt de nos concitoyens à court et à moyen terme, il est très important que l'on maintienne un équilibre entre les droits et les obligations. Au demeurant, nous n'avons pas encore identifié de mesures pour lesquelles il serait dans notre intérêt de négocier un accord bilatéral. Certains domaines devront peut-être faire, un jour, l'objet d'une telle négociation en cas d'absence d'accord, mais nous n'en sommes absolument pas là.

Quel sera l'appui de la Commission dans la phase de transition ? Pendant les négociations, nous avons préparé les acteurs de marché en publiant, secteur par secteur, des notices détaillant les conséquences pratiques du retrait britannique.

Nous poursuivons ce travail au quotidien avec les États membres – les autorités françaises sont présentes quasiment tous les jours à Bruxelles pour discuter de ces éléments –, et nous restons à leur disposition pour faciliter autant que nécessaire cette transition, au plan multilatéral comme au plan bilatéral. Nous sommes tout à fait prêts à en faire davantage, mais, pour l’instant, mon sentiment est que notre dispositif répond aux demandes des États membres.

Par ailleurs, il existe différents types de programmes européens. Certains d’entre eux permettent, pour des raisons particulières, à des États tiers d’en bénéficier et d’y contribuer. Dans ce cas, il n’y aura pas de difficultés. Pour les autres, ce sera terminé. Les rapatriements les plus importants concernaient le transfert de l’agence bancaire à Paris et celui de l’agence du médicament à Amsterdam. Les co-législateurs se sont mis d’accord sur ce point il y a quelques semaines. Dans d’autres domaines, plus techniques, nous sommes en train de passer en revue l’ensemble des éléments. Quant à la représentation de la Commission et du Parlement au Royaume-Uni, elle deviendra une délégation, comme nous en avons dans des États tiers, à Washington ou à Canberra.

S’agissant des infrastructures, monsieur Dumont, j’espère bien que les travaux ont déjà été entamés. Pourquoi attendrait-on le vote de la Chambre des communes, la semaine prochaine, pour commencer à construire des infrastructures dont on sait depuis deux ans qu’elles seront nécessaires ? On sait, en effet, que les contrôles vétérinaires devront être effectués, de toute façon, le jour où le Royaume-Uni sortira de l’Union, que ce soit au mois de mars ou d’avril 2019 ou en 2021.

M. Pierre-Henri Dumont. La semaine dernière, le ministre de l’action et des comptes publics m’a répondu qu’on lui aurait reproché une mauvaise gestion de l’argent public si la construction des infrastructures avait été entamée avant l’accord.

Mme Céline Gauer. Très bien, mais, en tout état de cause, on sait, depuis l’annonce du retrait du Royaume-Uni de l’Union, que des contrôles, notamment dans les domaines de la sécurité et de la protection de la santé (SPS), devront être effectués et que, même si le Royaume-Uni reste dans l’union douanière, ses produits seront soumis à des contrôles douaniers. Quant au choix de réaliser les travaux de manière très rapide, grâce aux prouesses du génie civil français, ou de les anticiper, il relève d’une décision nationale qu’il ne m’appartient pas de commenter.

Le financement de ces infrastructures concerne l’opérateur – je pense aux ports –, l’échelon local, l’échelon national et l’échelon européen. Si l’État membre souhaite venir en aide aux opérateurs, son intervention relève des aides d’État. Sur ce point, le droit européen est très permissif, car il s’agit d’infrastructures d’intérêt public. L’intervention de l’échelon local et de l’échelon national dépend de l’organisation nationale des compétences. J’en reviens à la question de la flexibilité : actuellement, le budget européen ne comporte pas une enveloppe

d'urgence dans laquelle il serait possible de puiser pour aider ceux des États membres qui sont particulièrement affectés. Cependant, on peut éventuellement utiliser une partie des aides régionales, pour peu qu'elles n'aient pas été entièrement allouées ou programmées. Nous y serons très ouverts, mais c'est aux États membres d'en décider, s'ils veulent ou peuvent effectuer cette réallocation. Par ailleurs, certains systèmes d'aides peuvent être utilisés à la marge. Dans le secteur de l'agriculture, par exemple, des budgets permettent de compenser les effets de ce type de choc, comme ce fut le cas au moment de l'embargo russe sur les pommes et les poires.

On peut donc recourir à des éléments épars, mais le budget actuel n'offre pas à la Commission la possibilité de voler au secours des États les plus affectés. Il faudrait, pour cela, que le Parlement et les États membres décident, en amont, de lui offrir une flexibilité. Pour l'instant, tel n'est pas le cas. Peut-être faut-il y penser pour l'avenir.

M. Jacques Marilossian. Le laboratoire pharmaceutique GlaxoSmithKline, implanté dans ma circonscription, se demande si, pour ceux de ses produits qui sont fabriqués en Grande-Bretagne et qui ont reçu une certification européenne, il devra demander de nouvelles certifications, auquel cas certains patients risquent d'être privés de ces médicaments.

Mme Céline Gauer. En cas d'accord, ils disposeront d'un délai de deux ans pour se mettre en conformité. Pour le reste, les situations de ce type ne sont évidemment pas traitées dans l'accord. Dès le début du processus, il a été indiqué aux industries pharmaceutiques qu'elles devaient s'adapter, car les produits pharmaceutiques mis sur le marché en Europe doivent être certifiés par une autorité européenne et, dans certains cas, testés et produits en Europe. Beaucoup d'entreprises pharmaceutiques s'y sont d'abord opposées, mais la plupart ont finalement procédé aux ajustements nécessaires et aux tests requis pour la mise sur le marché dans l'Union européenne. Ainsi l'Agence européenne des médicaments, qui suit cette question de manière très précise, constate, mois après mois, une augmentation des taux de mise en conformité et de rapatriement des activités. Certains opérateurs – j'ignore si c'est le cas de GSK – ont peut-être pensé qu'ils pourraient faire l'économie d'un rapatriement dans l'Union en misant sur la reconnaissance préalable des autorisations britanniques. Mais accéder à leur demande reviendrait à leur octroyer un avantage comparatif par rapport à ceux qui se sont conformés aux règles. De plus, il faut être bien conscient qu'il ne s'agit pas d'une simple autorisation : celle-ci est suivie de tout un processus de vérification, de contrôle et de suivi des produits. Or, ces contrôles doivent être effectués par une autorité de l'Union. En effet, en l'absence d'accord, nous n'aurions aucune idée de la manière dont le Royaume-Uni exercerait sa vigilance pharmaceutique. Quoi qu'il en soit, la plupart des entreprises se sont mises en conformité. Du reste, aucun obstacle particulier ne les en empêchait.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Je partage votre point de vue sur l'anticipation des préparatifs, mais suis plus perplexe sur la clarté avec laquelle

vous décrivez le déroulement du processus sur ces deux dernières années. Lorsque nous avons rencontré, avec le président Bourlanges, les négociateurs à Bruxelles, ils nous ont présenté un certain nombre de schémas – celui du « Canada plus » ou de l'« escalator » ; or il se trouve que le *deal* final ne correspond à aucun de ces schémas. Les choses ne sont donc pas aussi lisibles que ce que vous semblez dire. Par exemple, si je possède une entreprise basée en Irlande du Nord, ou qui dispose d'une filiale basée à mi-chemin entre l'Irlande du Nord et le Kent, je ne suis pas tout à fait sûr du régime auquel je serai soumis dans deux ans.

À l'origine, demeurait également la possibilité, sinon politique du moins technique, que le Royaume-Uni reste dans le marché commun, ce qui aurait eu une incidence sur les contrôles aux frontières. Ce n'est donc que très récemment qu'on a pu se faire une idée de ce que serait la véritable alternative et des conséquences de chaque solution pour les entreprises, selon l'organisation de leur chaîne de valeur de part et d'autre des frontières, sachant que dans le cas des entreprises qui ont un pied en Irlande du Nord, il me semble qu'il reste encore des marges d'interprétation.

Mme Céline Gauer. Je me souviens très bien du schéma dont vous parlez, sur lequel figuraient également les lignes rouges britanniques. Or si l'on croisait les différents modèles de coopération et ces lignes rouges, il était déjà clair, à cette époque-là, que le maintien dans le Royaume-Uni sans contrôle ne pouvait pas être une option.

Quant à l'Irlande du Nord, n'exagérons pas non plus : nous ne parlons pas d'un territoire grand comme l'Allemagne ou la France, mais d'un petit territoire sur lequel les implantations sont assez limitées. Elles ne peuvent donc en aucun cas déterminer les décisions qui seront prises globalement.

J'ajoute que, depuis le début, les opérateurs français savent que la combinaison entre les lignes rouges britanniques et les différents types de modèles impliquerait de nouveaux contrôles. C'était clair dès le départ puisque la raison principale du Brexit est que les Anglais voulaient quitter le marché commun.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Je suis certes d'accord, mais votre lecture est assez littérale, car le *deal* qui nous est proposé aujourd'hui n'est guère conforme aux lignes rouges qu'avaient posées les deux parties à l'origine.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Notre rapporteur vient de définir ce qu'est un bon compromis : c'est un compromis qui laisse les deux parties également insatisfaites ! (*Sourires.*)

Quant à la frontière irlandaise, c'est un sujet sur lequel nous devons faire preuve d'un peu de flexibilité mentale. Il n'est quand même pas compliqué de comprendre qu'il s'agit simplement de combiner une frontière sans contrôle au milieu de l'Irlande avec un contrôle sans frontières entre l'Ulster et la Grande-Bretagne ! Je ne vois rien de plus simple... (*Sourires.*)

Je voudrais, quoi qu'il en soit, vous remercier, madame la secrétaire générale adjointe, pour votre analyse, qui nous a éclairé sur les motifs de perplexité et d'inquiétude de la Commission, tout comme sur ses ambitions.

Nous attendons beaucoup de la Commission car, si la France est exemplaire et ne remettra rien en cause, tout le monde n'est pas aussi parfait (*Sourires*) et nous pouvons craindre que certaines divergences produisent ce qu'on pourrait appeler un effet « poignée de souris » : tant que l'accord tient dans un poing fermé, tout va bien, mais dès lors que le poing s'entrouvre sous l'effet de divergences et que l'accord se disloque, les souris nationales vont partir dans toutes les directions et prendre des mesures d'habilitation qui auront mécaniquement un effet centrifuge, que nous comptons sur vous pour contrôler.

Il conviendra en particulier d'éviter le dumping frontalier, c'est-à-dire l'adoption par les différents États membres d'une stratégie de « passager clandestin », consistant, face au rétablissement des contrôles aux frontières, à pratiquer une forme de moins-disant en matière de contrôles pour attirer les flux, avec tous les effets pervers que cela comporte.

Vous avez réaffirmé devant nous que la Commission mettrait tout en œuvre pour vérifier que les contrôles aux frontières sont effectifs. Nous considérons que c'est en effet votre mission et, pour nous, un gage de protection. Nous devons pouvoir prendre des mesures d'habilitation et des mesures d'adaptation en ayant la garantie juridique que nous n'assisterons pas à un détricotage de l'Union européenne ou, plus précisément, du marché intérieur.

Je plaisantais certes tout à l'heure en disant que nous étions parfaits. Nous nous efforçons en tout cas de faire notre travail du mieux possible, ce qui n'exclut pas quelques inquiétudes. Face à ces inquiétudes, nous sommes conscients du fait que la Commission a un rôle à jouer et qu'elle est, plus que jamais, la gardienne des traités.

Mme Céline Gauer. Nous continuerons à travailler très étroitement avec les autorités françaises comme nous l'avons toujours fait. Nous sommes les gardiens des traités et nous le resterons.

IV. AUDITION DE M. DIDIER GUILLAUME, MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION (réunion du lundi 3 décembre 2018)

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7026925_5c0554e8cd8ef.commission-speciale-brexit--m-didier-guillaume-ministre-de-l-agriculture-et-de-l-alimentation-3-decembre-2018

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Monsieur le ministre, je voudrais vous remercier très chaleureusement d'avoir répondu aussi rapidement à l'invitation de cette commission, elle-même soumise à des délais extrêmement

restreints par le Gouvernement. Nous avons fait appel à vous il y a seulement quelques jours, et vous avez immédiatement répondu présent avec beaucoup de gentillesse et de courtoisie. Vous êtes donc avec nous ce soir, ce dont nous vous sommes très reconnaissants.

Cette commission spéciale doit rendre un rapport sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne y compris en cas de Brexit « dur », c'est-à-dire en cas d'absence d'accord, ce qui est loin d'être l'hypothèse la plus invraisemblable à ce jour.

Dans cette réunion, nous allons nous intéresser aux conséquences du Brexit sur l'agriculture, telles qu'envisagées dans le projet du Gouvernement qui a été très sensiblement modifié par le Sénat. Vous êtes ministre de l'agriculture et ancien sénateur : en fait, vous nous seriez très utile dans la commission mixte paritaire... Quant à notre rapporteur, M. Alexandre Holroyd, il est député des Français de l'étranger, élu dans la circonscription du nord de l'Europe, dont fait partie le Royaume-Uni. C'est donc vraiment l'homme de la situation.

En examinant le projet du Gouvernement, nous avons tout de suite constaté que parmi les sujets les plus préoccupants il y avait les contrôles phytosanitaires et vétérinaires et l'organisation d'une frontière protectrice concernant la circulation de certaines espèces vivantes. Nos concitoyens sont particulièrement sensibles à ces sujets. Nous découvrons que ces contrôles exigent des moyens humains importants, notamment l'embauche de vétérinaires, ce qui n'est pas évident – on ne forme pas un vétérinaire en quelques mois. Ils posent également des problèmes physiques d'aménagement des infrastructures : il faut savoir que le seul fait d'arrêter un camion pendant une minute provoque immédiatement un bouchon de quarante-cinq kilomètres. Sur le plan administratif, la situation sera donc très difficile à gérer et nous nous en préoccupons.

Comment préparez-vous l'action du Gouvernement dans ce domaine ? De quel type d'ordonnance auriez-vous besoin pour faire face à des responsabilités qui vont être très lourdes et surtout très difficiles à gérer dans le temps ?

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Monsieur le président, je suis content d'être devant vous, d'abord parce que je respecte énormément le Parlement et que je pense qu'il est bon que des discussions s'instaurent mais aussi et surtout parce que nous sommes à un moment charnière du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

L'accord de retrait, que le Conseil européen a adopté le 25 novembre dernier, témoigne de l'excellence de l'immense travail mené par le commissaire Barnier et son équipe, ainsi que de la solidité de l'unité des Vingt-sept. Sans ces deux éléments, nous ne serions pas forcément dans les mêmes conditions. Tous les services de l'État ont évidemment œuvré pour alimenter la Commission afin que

nos intérêts, et notamment ceux des secteurs liés à l'agriculture, à l'alimentation et à la surveillance et la sécurité, soient bien pris en compte.

Le Royaume-Uni est un partenaire important, notre troisième client en biens agricoles et agroalimentaires, ce qui n'est pas rien. Nous partageons des valeurs et de nombreux projets communs ; il était donc essentiel que cet accord permette un retrait ordonné tout en sauvegardant les intérêts de l'Union et, en son sein, ceux de la France. Comme le Premier ministre l'a dit lors de sa récente visite dans les Hauts-de-France, la France est prête à assumer et à affronter le Brexit.

L'accord tel qu'il se présente sécurise les droits des citoyens. Il assure le règlement financier de l'ensemble des contributions dues par les Britanniques : le Brexit n'aura donc aucun impact budgétaire sur la France jusqu'en 2020. L'accord fournit aussi une solution au problème de la frontière irlandaise grâce à la mise en place d'une union douanière compatible avec les accords de paix. Cela mérite également d'être souligné.

À ce stade, l'adoption de ce texte par le Parlement britannique est toujours incertaine et les Vingt-sept doivent plus que jamais rester unis. Cette unité est indispensable pour poursuivre le processus vers des accords définissant notre future relation avec le Royaume-Uni en cas d'adoption britannique de l'accord de retrait. Elle est également indispensable, au cas où celui-ci ne serait pas ratifié, pour s'adapter, dès le 30 mars, à un *no deal*.

Dès le début du processus du Brexit, les services de l'État ont envisagé ces différents cas de figure. En juin, le Conseil européen a officiellement accéléré la préparation de l'Union à toutes les hypothèses. Certaines modifications sont aisées à anticiper, car elles seront liées au nouveau statut de pays tiers du Royaume-Uni au sein de l'union douanière avec l'Union européenne. En revanche, en fonction de la politique que retiendra le Royaume-Uni et des éventuelles divergences réglementaires qui pourraient s'en suivre, il sera nécessaire de s'adapter. C'est particulièrement difficile à anticiper dès à présent. Nous y serons très attentifs et cela nécessitera un suivi précis de la politique britannique.

Enfin, en cas de *no deal*, des modifications beaucoup plus profondes devront être envisagées, liées à un statut de pays tiers sans accord, du moins dans un premier temps. Nous travaillons donc à la fois sur la poursuite du processus de négociations avec le Royaume-Uni et sur les mesures de préparation nécessaires au-delà du 29 mars dans le cadre d'un futur accord.

Une approche échelonnant les besoins et réponses dans le temps est incontournable. S'agissant des mesures de contingence, le dispositif de contrôle vétérinaire et phytosanitaire est particulièrement exposé en termes d'infrastructures et de personnels. Sur ce dernier point, nous parlons évidemment de postes équivalents temps plein (ETP) mais aussi de formations en conformité avec nos exigences réglementaires, sociales et de procédures en lien avec la Commission.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation s'est organisé en conséquence, y compris avec ses interlocuteurs sur les sites d'entrée de produits britanniques. Le budget prévoit la création de quarante emplois ; le Sénat en souhaitait davantage et un amendement avait été déposé en ce sens, mais finalement le budget de la mission n'a pas été adopté lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2019.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Pourriez-vous nous apporter quelques précisions sur les quarante emplois prévus ?

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Ces quarante emplois sont destinés aux services de contrôles vétérinaires et inscrits dans le budget que vous avez adopté.

La situation est un peu différente pour la pêche, compétence exclusive de l'Union européenne. La définition et la proposition de mesures d'urgence sont entièrement dans les mains de la Commission, mais le dialogue avec les États membres est intense. Une nouvelle rencontre technique est prévue sur le sujet le 12 décembre. À l'occasion du prochain conseil des ministres de l'agriculture et de la pêche, nous aurons l'occasion d'avancer sur ce sujet pendant les rencontres bilatérales.

Un coordinateur interministériel a été mis en place ; dans le cadre de la coordination interministérielle, tout au long du processus de négociations avec le Royaume-Uni, nous instruisons l'identification des enjeux – notamment commerciaux – et la préparation des positions de l'Union. La Commission organise des séminaires techniques de préparation auxquels les services du ministère participent. Nous nous préparons également à définir le mandat de la future relation à confier à la Commission. En lien avec les autres services de l'État, le ministère explore tous les scénarios et s'efforce d'identifier toutes les conséquences du Brexit, que l'accord de retrait soit ratifié ou pas.

Voilà ce que je voulais vous dire en introduction, avant d'engager le dialogue par le biais de vos questions. En résumé, je voulais vous dire que la France est prête à répondre à tous les cas de figure du Brexit et que le coordinateur est là pour faire le lien avec l'ensemble des ministères.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. La France est prête à répondre à tous les cas de figure ; elle est donc prête à répondre aux questions des membres de cette commission.

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. N'étant moi-même qu'un modeste ministre et non pas la France, je ne répondrai qu'à ce qui relève de ma compétence propre...

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Selon l'usage, je vais laisser notre rapporteur vous poser ses questions. Nos collègues, extrêmement puissants par leur qualité, vous interrogeront ensuite.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Tout d'abord, Monsieur le ministre, je voudrais m'associer aux remerciements du président. L'examen de ce projet de loi se fait dans un délai très contraint et vous avez accepté très rapidement de répondre à une demande d'audition qui n'avait pas été formulée dès l'origine par la commission spéciale. Je vous en remercie très sincèrement.

Ma première question porte sur l'article 3 de ce projet de loi d'habilitation, celui qui ressort le plus de votre domaine, et sur la notion de contrôles aux frontières. J'aimerais avoir une idée précise de la dimension du problème. Combien de camions d'animaux vont-ils devoir passer à travers les contrôles en cas d'accord et en cas de non-accord ? La seule différence entre les deux situations, en ce qui concerne le sanitaire et le phytosanitaire, tient à la date de mise en œuvre : ce sera ou bien le 1^{er} avril 2019, ou bien le 1^{er} janvier 2021. S'agissant des contrôles sanitaires et phytosanitaires, on parle de procédures très lourdes et qui nécessitent du temps puisqu'il faut former des vétérinaires, les intégrer, développer des infrastructures et ainsi de suite. Quelle est la dimension du problème ? Combien de temps faudra-t-il pour mettre en place toutes les structures, à commencer par l'infrastructure ? Quel est le nombre d'ETP nécessaires pour effectuer des contrôles quasiment vingt-quatre heures sur vingt-quatre à Calais ? Ces questions se posent particulièrement en cas de non-accord, le scénario le plus pressant.

Quel est le plan de déroulement de la mise en place de ces infrastructures ? Nous sommes à moins de quatre mois d'une éventuelle sortie sèche et nous ne voyons pas de grues installées. On a de plus en plus de mal à voir comment ces infrastructures pourraient être opérationnelles le 1^{er} avril 2019 en cas de besoin.

S'ajoute à cela la question du nombre d'ETP prévus que le Sénat trouve insuffisant. Je suis loin d'être un expert en contrôles sanitaires et phytosanitaires mais je sais qu'il faut à peu près sept douaniers pour assurer un contrôle douanier pendant toute une journée. Pouvez-vous nous expliquer ce que l'emploi de quarante ETP représente en termes de temps de contrôle ? Combien d'ETP faut-il pour animer un poste ?

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Faut-il sept vétérinaires ?

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. En gros, c'est la question : faut-il sept vétérinaires ? Est-on en train de parler de quarante ou de seulement trois passages de contrôle en plus ? La différence est notable. Ce nombre de postes est-il suffisant à terme compte tenu de la dimension du problème, sur laquelle vous allez nous éclairer, ou en faut-il bien davantage et beaucoup plus rapidement ?

Le président et moi-même, nous sommes tous les deux membres de la commission des finances et il est un sujet qui nous tient à cœur : l'incidence budgétaire majeure du Brexit sur vos crédits. Comment avez-vous anticipé l'impact du Brexit sur les budgets 2019 et 2020, sachant qu'une construction sera *a priori* nécessaire pour arriver à des contrôles aboutis au 1^{er} janvier 2021 si

l'Union européenne et le Royaume-Uni n'ont pas noué une relation future qui exclurait les contrôles sanitaires, ce qui semble peu probable ?

Nous venons d'auditionner Mme Céline Gauer, secrétaire générale adjointe de la Commission européenne, chargée de la coordination des politiques. Elle nous a indiqué que l'absence d'un accord aurait des répercussions particulièrement sévères sur certains secteurs de notre agriculture. Avez-vous identifié ces secteurs ? Si c'est le cas, avez-vous pensé à des mécanismes de soutien, au moins temporaires, pendant cette période difficile ?

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. La France est prête dans tous les nouveaux points d'entrée de l'Union européenne, notamment les ports. Lors d'une visite que j'ai effectuée avec le Premier ministre, j'ai eu l'occasion de constater que les services portuaires sont très en avance et qu'ils ont déjà mis en place une bonne organisation à la sortie des ferries.

Il faudra sans doute créer un corridor : comme le président l'a très bien dit, un contrôle systématique de tous les camions à la frontière engendrerait des kilomètres de bouchons en permanence, jour et nuit. Ce point est toujours en débat. Pour ma part, je pense qu'en cas de non-accord, on ne va pas brutalement passer du jour à la nuit entre le 29 et 30 mars. Dans le cadre de l'Union européenne, il existe des contrôles. Le Royaume-Uni respecte jusqu'à présent les règles de l'Union européenne et tout cela ne va pas exploser du jour au lendemain.

Quel est le volume des entrées ? Un peu plus de 3,5 millions de camions arrivent en France, dont 3 millions dans les Haut-de-France, et il faudra en contrôler 100 000. Le temps de contrôle se situe entre quinze et quarante-cinq minutes par lot de trois camions.

Les quarante postes ETP prévus dans le budget sont-ils suffisants ? Je ne le pense pas mais, pour l'instant, je ne peux pas vous répondre plus précisément. Les services de contrôles vétérinaires sont en place. J'ai assisté récemment au contrôle d'un camion roumain arrivé à Dunkerque en provenance du Royaume-Uni. La procédure obéit à des règles – les douanes et les services vétérinaires se répartissent les rôles dans le contrôle de la marchandise – et les choses se passent plutôt vite. Les deux services n'ayant pas le même rôle, il ne faut pas forcément le même nombre de vétérinaires que de douaniers. Nous avons déjà des contrôles à temps plein et les quarante postes ETP ne viennent qu'en renfort. Cela étant dit, je ne pense pas qu'ils suffiront.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Le problème est que la formation d'un vétérinaire est très longue. Il faut plus de temps pour former un vétérinaire qu'un douanier.

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Le champ de formation des vétérinaires va être élargi pour l'occasion : ils vont avoir deux mois de formation spécifique pour effectuer ces contrôles sanitaires aux frontières.

Le rétablissement des contrôles va se faire sur neuf points d'entrée d'échanges avec le Royaume-Uni, situés sur la façade de la Manche et de la Mer du Nord. Les infrastructures sont à la charge des gestionnaires des points d'entrée – chambres de commerce et d'industrie (CCI) et autres structures gérant les ports. J'ai pu constater que d'énormes travaux ont déjà été réalisés et je crois que les ports sont déjà au point pour ce qui est du stockage des véhicules. La dotation en personnels de contrôle de ces neuf points d'entrée est adaptée à la nature du flux de marchandises, au volume exprimé en nombre de camions à contrôler et au rythme du débarquement des navettes ferroviaires et des ferries. Ce sont tous des agents relevant du ministère de l'agriculture, déjà en place, et qui vont être renforcés par quarante ETP.

À ce jour, il n'existe pas d'infrastructure dédiée aux services d'inspection vétérinaire et phytosanitaire sur les sites de Calais, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint-Malo et Roscoff – Jean-Paul Lecoq le sait mieux que personne. Nous sommes en train d'y remédier. Quant aux points d'entrée de Dunkerque, du Havre et de Brest, ils devront faire évoluer les infrastructures de contrôle existantes.

Dans une enquête interne à nos services, nous avons préparé le scénario de *no deal* pour donner aux gestionnaires des points d'entrée, les éléments leur permettant de dimensionner les infrastructures temporaires mises en place avant le 30 mars. Cette enquête vise aussi à estimer très précisément les besoins de dotation en ETP des neuf points d'entrée concernés. Pour l'instant, nous n'avons pas de certitude à cet égard ; je ne dispose d'aucun arbitrage me permettant de vous dire combien de postes seraient nécessaires.

En réponse à l'une de vos questions, je peux vous dire qu'il n'y aura pas d'incidence sur le budget d'ici à 2020.

Pour en revenir aux contrôles, 80 % des marchandises d'origine animale ou végétale expédiées du Royaume-Uni passent actuellement par le détroit de Dunkerque et Calais. Ces marchandises étant jusqu'à présent échangées librement, aucun personnel du ministère dédié à ces contrôles n'était positionné sur ces points-là. Pour anticiper les conséquences d'un *no deal*, un travail préparatoire a été conduit avec les trois régions concernées – Hauts-de-France, Normandie et Bretagne – et les gestionnaires des ports et du tunnel sous la Manche. J'ai eu l'occasion d'échanger notamment avec Xavier Bertrand, le président de la région des Hauts-de-France. Nous sommes en train de regarder comment il est possible d'organiser les choses au mieux, notamment avec la dotation en ETP.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Vous avez oublié ma dernière question, celle qui m'a été inspirée par la secrétaire générale adjointe de la Commission européenne, à propos de répercussions particulières d'un non-accord sur certains secteurs de notre agriculture : quels secteurs pourraient être plus particulièrement affectés ?

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Le secteur de la pêche serait particulièrement touché. Le Président de la République s'est exprimé très clairement sur le sujet, indiquant que la pêche ne pourrait en aucun cas être la variable d'ajustement du Brexit, avec ou sans accord. Ses propos ont rassuré nos amis pêcheurs et tous les acteurs de la filière. Il n'y aura pas de problème jusqu'en 2020 et pendant la période transitoire, mais des mesures d'accompagnement sont d'ores et déjà en discussion car ce secteur sera le premier touché. Il faudra aussi surveiller de près les filières vitivinicole et laitière. On pourrait allonger la liste, mais ce sont ces trois secteurs qui seraient les plus concernés.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. J'aurais de très nombreuses questions à vous poser mais je vais d'abord laisser la parole aux membres de la commission.

Mme Aina Kuric. Monsieur le ministre, je vous remercie pour votre présence et vos éclairages.

Je souhaite vous interroger sur les rapports entre notre pays et le Royaume-Uni concernant l'alimentation et la circulation des denrées. Au-delà de l'épineuse question de la pêche, nos agricultures communes seront inévitablement affectées par le Brexit. Il me semble que la Grande-Bretagne n'est pas autosuffisante puisqu'elle importe 30 % de denrées alimentaires des pays l'Union européenne : pour elle, quitter l'Union européenne signifie donc perturber cinquante ans de négociations qui ont pourtant amélioré globalement la qualité de l'offre des produits.

Après son départ, le pays devra décider quels seront ses futurs standards alimentaires et comment il compte faire respecter et s'assurer de la qualité des contrôles. S'il n'est pas en mesure d'exiger et d'imposer des normes strictes, puisque les autres États membres n'accepteront pas de nourriture de qualité inférieure, à leurs standards, les exportations du secteur agroalimentaire britannique pourraient subir un ralentissement qui pourrait ensuite les amener à riposter en imposant des normes plus strictes sur les produits que nous exportons chez eux. Il convient donc peut-être de s'interroger sur les conséquences du Brexit sur les marchés européens des viandes bovine et ovine, ainsi que des produits laitiers, secteurs déjà particulièrement fragiles.

Avez-vous des premières estimations sur l'impact du Brexit sur l'agriculture et les évolutions à prévoir pour les échanges extérieurs dans ce secteur particulier ? Pouvons-nous espérer une renégociation d'ampleur de la PAC, à la suite du départ du Royaume-Uni ?

M. Jean-Paul Lecoq. Monsieur le ministre, la question des personnels est fondamentale. Après avoir subi ces dernières années une baisse du nombre des douaniers, aujourd'hui on nous dit que les effectifs vont augmenter. Mais l'érosion

était telle que je ne suis pas certain que l'augmentation proposée par votre collègue sera suffisante.

C'est avec la douane qu'a lieu le premier contact de la marchandise avec le pays : c'est elle qui fait les premières découvertes, avant que les vétérinaires ne procèdent à l'analyse physique des produits, éventuellement en laboratoire. Nos grands ports, Le Havre, Dunkerque, habitués à accueillir des navires du monde entier, étaient équipés en termes de police aux frontières, de douane et de services vétérinaires ; mais d'autres comme Saint-Malo, Roscoff, Dieppe ou Calais, dans lesquels le trafic restait exclusivement européen « *intra muros* », puisqu'à destination de la seule Grande-Bretagne vont devoir s'adapter aux exigences du trafic international. Aussi auront-ils besoin de ces effectifs supplémentaires et d'une organisation efficace, car à côté de la question des contrôles se pose celle de la santé du peuple européen – à supposer qu'il y ait un peuple européen, en tout cas des peuples qui fondent l'Europe, et en premier lieu du peuple français.

Lors des discussions qui ont eu lieu, notamment sur le *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), la question des produits alimentaires a souvent été posée, comme l'a été celle de la qualité des produits alimentaires par rapport à l'impact sur l'agriculture française. Bien évidemment, elle se pose avec d'autant plus d'acuité avec le Brexit. Or, pour l'instant, la réponse ne nous semble pas être à la hauteur du besoin estimé, y compris de l'avis des acteurs présents sur le trait de côte. Vous avez indiqué vous être rendu dans les ports ; pour ma part, j'ai accompagné le coordinateur au port du Havre où la société Brittany Ferries nous a expliqué qu'elle s'attendait à une évolution du trafic et donc des flottes par le fait que les marchandises allaient dorénavant emprunter différents itinéraires. Aujourd'hui, vous nous apportez une réponse sur l'existant ; c'est déjà une réponse, à ceci près que nous savons d'ores déjà qu'il va y avoir une mutation de l'existant du fait de l'apparition de nouvelles frontières. Or on n'a pas le sentiment que le Gouvernement prend la mesure de l'impact qu'aura le Brexit.

Comme je suis assez pointilleux, quand je ne comprends pas, je pose des questions jusqu'à ce que je comprenne – c'est un principe chez moi. On m'a donc expliqué que le pôle vétérinaire a été basé au Havre, mais qu'il allait intervenir sur Cherbourg, Dieppe, Ouistreham, etc. Le seul port dont on ne m'a pas parlé, c'est celui de Saint-Malo. Peut-être est-ce parce qu'il y a eu là-bas quelque chose de spécial – il n'y a peut-être pas de moutons à Jersey... Il va falloir accroître le nombre de vétérinaires, revoir leur statut, etc. ; mais jusqu'à présent, on reste dans un flou artistique, ce qui met les personnels dans une situation un peu compliquée et ne contribue pas à les rassurer. Certes, ils ont l'habitude d'être confrontés à des situations difficiles et ils comprennent qu'on ne peut pas avoir une réponse immédiate, que tout dépendra si le Brexit sera dur ou mou ; mais ils voudraient savoir si le Gouvernement a pris la mesure de l'ampleur de la question, s'il est prêt, par le biais éventuellement des ordonnances, à débloquer les moyens nécessaires et indispensables au moment où cela s'imposera, ou s'ils doivent s'attendre à vivre une situation de crise pendant des mois, voire des années parce que les choses n'auront pas été suffisamment anticipées. Cela fait un moment

qu'on sait que les Britanniques ont voté pour le Brexit, et dans mon beau port du Havre, si vous me permettez cette expression, cela fait longtemps que les choses ont été anticipées.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Si je comprends bien, vous ne balancez pas votre port ! (*Sourires.*)

M. Jean-Paul Lecoq. Ne vous inquiétez pas, monsieur le président !

Mais il y a les autres ports, ceux de Normandie, de Bretagne et des Hauts-de-France. Or selon nous, le compte n'y est pas. On voudrait que le compte y soit le plus rapidement possible.

M. Vincent Bru. Monsieur le ministre, vous avez un peu répondu aux questions, mais nous attendons des réponses plus précises. Neuf points d'entrée, on sait que cela ne suffira pas pour procéder à l'ensemble des contrôles, et que l'on va monter en puissance. Vous avez parlé des problèmes d'équipements, de formation, et vous avez annoncé simplement ce qui est prévu dans le budget, à savoir quarante emplois, en reconnaissant que ce serait très probablement insuffisant. Nous aimerions avoir des précisions sur le déploiement de cette politique et sur la bonne jauge qui permettrait d'apporter une réponse adéquate et proportionnée à ce qui va se passer dans les prochains mois.

Ma seconde question concerne la pêche. Je viens d'un pays que vous connaissez un peu, je crois : la côte basque, entre Capbreton et Hendaye en particulier. Vous le savez, nos pêcheurs sont très inquiets en ce qui concerne les zones de pêche, et notamment les eaux britanniques qui sont de grandes pourvoyeuses de poissons. Il faut parvenir à un accord ambitieux et juste. Quels moyens comptez-vous mettre en œuvre pour obtenir cet accord et pour faire en sorte que les pêcheurs français, qu'ils soient du nord de la France ou de chez moi, n'aient pas à pâtir du Brexit ?

M. Pierre-Henri Dumont. Monsieur le ministre, je veux tout d'abord vous faire part de ma grande satisfaction de vous voir devant notre commission spéciale qui se réunit dans des délais assez brefs. Nous savons que l'actualité ne permet pas nécessairement de répondre à toutes les questions, mais nous espérons avoir des réponses à celles que nous vous posons ce soir.

Comme beaucoup de mes collègues, je reste assez dubitatif sur le nombre de vétérinaires disponibles. Alors que l'on est potentiellement à cinq mois de la sortie définitive du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord de transition, on ne sait toujours pas le nombre précis de vétérinaires nécessaires, point par point. Je ne rejette pas la faute sur vous, mais que l'administration n'ait pas su préparer cette éventualité, anticiper le nombre de postes de vétérinaires nécessaires sur les neuf principaux points du territoire, je trouve cela proprement ahurissant.

En tant que député de Calais, je suis évidemment concerné au premier chef. Avec deux sites importants, le tunnel sous la Manche et le port, Calais est confronté à une double problématique : la première est celle du contrôle vétérinaire des produits alimentaires avec parfois du juste à temps. Par exemple, que faire si les effectifs ne sont pas suffisants pour contrôler un saumon qui vient d'Écosse, qui traverse le tunnel, est transformé à Boulogne et repart dans la journée ? Faut-il perdre la marchandise ou laisser le saumon être transformé ailleurs que dans le Pas-de-Calais ? Va-t-il falloir transférer cette activité chez nos voisins néerlandais ou belges ? C'est proprement inconcevable.

Second sujet, qui n'a pas encore été abordé : celui des animaux domestiques. Vous savez que nos voisins britanniques – je parle là sous le contrôle du rapporteur – adorent les animaux de compagnie, en ont énormément et voyagent souvent avec eux. Ne pas pouvoir contrôler les animaux domestiques de compagnie, c'est l'assurance, si le carnet de santé n'est pas à jour, qu'ils devront rester en quarantaine. Du coup, nombre de Britanniques repousseront leur voyage ou ne viendront pas du tout, ce qui ne sera pas sans conséquences sur le tourisme en France. Quelles dispositions ont été prises en la matière ?

Je le répète, je trouve ahurissant le manque de prévisions du ministère.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous ne sommes pas ici pour apprécier concrètement, bien que cela nous intéresse tout particulièrement, toutes les mesures à prendre pour s'adapter à un Brexit qui se ferait dans la douleur, mais pour habiliter le Gouvernement à prendre des ordonnances. J'ai donc envie de vous poser une question toute simple, monsieur le ministre : de quoi avez-vous besoin en matière d'ordonnances ? Que vous apprêtez-vous à faire que vous ne pourriez pas faire par les voies réglementaires habituelles, par arrêté, par décret, par circulaire, ou par un projet de loi qui aurait tout le temps de prendre corps ? Je comprends fort bien l'urgence de la situation, et je ne suis pas du tout hostile à l'article 38 de la Constitution qui n'est pas fait pour les chiens – même si, à en croire M. Dumont, il faut aussi penser aux chiens...

M. Pierre-Henri Dumont. Ou les mettre en quarantaine !

M. le président Jean-Louis Bourlanges. ...mais j'aimerais que vous nous disiez quel type d'ordonnance vous aurez besoin de prendre dans les six mois ou l'année qui vient.

C'est la question que je pose à tout le monde, mais j'ai l'impression que le papillon de l'ordonnance n'a pas beaucoup dépassé le stade de la chrysalide...

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Monsieur le président, je vais essayer de répondre le plus précisément possible à l'ensemble des questions.

Je précise d'emblée à M. Lecoq que Saint-Malo est bien mentionné.

Plusieurs d'entre vous m'ont interrogé sur les effectifs de personnels. Je vous répondrai très précisément... avec beaucoup d'imprécisions (*Sourires.*). Quarante ETP sont inscrits dans le budget, mais nous savons qu'ils ne suffiront pas. Un délégué interministériel est en train de procéder à un recensement. Bien évidemment, lorsque les arbitrages auront été rendus par le Premier ministre, d'autres postes seront affectés. À l'heure qu'il est, je ne peux pas vous en dire davantage, mais soyez assurés que des effectifs supplémentaires seront déployés pour effectuer ces contrôles. Le travail d'identification des postes réalisé par les services est très précis.

M. Pierre-Henri Dumont. Même pas une estimation ?

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Je vous ai donné une estimation : il en faudra bien plus que quarante !

M. Jean-Paul Lecoq. Les postes ouverts seront-ils pourvus ?

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Il faudra qu'ils le soient ! Les standards français sont très élevés, la sécurité sanitaire française est très haute. Nous en sommes très fiers, et il est hors de question de baisser la garde : pour la France, ce serait se tirer une balle dans le pied. Je suis en discussion avec le délégué interministériel et avec le Premier ministre pour voir le nombre de postes qui seront nécessaires.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Comment comptez-vous les recruter ? Où allez-vous les trouver ? On ne peut pas les former dans un délai si bref.

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Des formations ont déjà été mises en place. On vit dans un monde formidable : on ne peut pas donner le nombre de postes qui seront nécessaires, mais on a déjà mis en place des stages de formation... Des agents seront donc formés.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Dès que vous aurez des informations complémentaires, nous sommes preneurs !

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. On pourra multiplier quarante par deux ou trois !

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Et il peut y avoir des redéploiements. Il existe sans doute des gens sur le marché. Il faudrait effectivement un redéploiement géographique et un calendrier pour que l'on puisse savoir où l'on va. Mais je ne ferai pas comme le curé qui reproche au fidèle l'absence des autres. Comme vous arrivez juste au ministère de l'agriculture, je ne vous reprocherai pas votre impréparation.

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.
Un travail très précis a été fait sur les besoins en ETP.

Monsieur Bru, vous avez raison, la France souhaite que les pêcheurs français puissent continuer à pêcher dans les eaux territoriales britanniques. Ce principe ne sera pas discutable. Cela fera partie des discussions que nous aurons, mais pour ce faire nous devons rester unis. Les négociations de la PAC et de la pêche se font désormais à vingt-sept, et ce sont ces vingt-sept-là qui doivent tenir bon. Nous avons de grands alliés, notamment les Espagnols qui sont les plus gros pêcheurs européens.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Ce sont enfin nos alliés !

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.
Nous avons, sur la PAC comme sur la pêche, suffisamment d'alliés pour nous permettre collectivement de peser et, je crois, de l'emporter.

Monsieur Bru, je me suis rendu dans votre circonscription, à Saint-Jean-de-Luz Ciboure, où les pêcheurs étaient à peu près rassurés. En tout cas, nous nous bagarrons sur le sujet.

Monsieur Dumont, les animaux de compagnie n'auront pas besoin d'un contrôle spécifique.

M. Pierre-Henri Dumont. Cela dépendra s'ils ont ou non leur carnet de santé !

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. En théorie, pour pouvoir emmener un animal en dehors des frontières internes de l'Union européenne, il faut un carnet de santé. Ce sera la même chose pour le Royaume-Uni.

M. Pierre-Henri Dumont. Ce sont les mêmes personnes qui les contrôleront ?

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Oui, vraisemblablement.

Monsieur le président, vous me demandez de quoi nous avons besoin en matière d'ordonnances. Sans doute allez-vous trouver ma réponse très vague, mais je répète que le travail interministériel n'est pas terminé. Si vous m'aviez invité dans une semaine, j'aurais peut-être été plus précis. Mais je comprends que vous êtes contraints de travailler dans l'urgence.

Je ne peux pas laisser dire que la France ne s'est pas préparée depuis qu'elle connaît le résultat du vote des Britanniques. Plus on affine, plus on avance, mais les problèmes budgétaires sont un peu compliqués. Je vais donc vous refaire la même réponse, qui ne va pas davantage vous satisfaire : je vous dirai quels sont

nos besoins quand le travail interministériel sera achevé. Peut-être aurai-je besoin d'aide...

M. le président Jean-Louis Bourlanges. En tout cas, votre franchise me va droit au cœur. Même si le fond de la réponse me laisse un peu sur ma faim, la sincérité avec laquelle vous la formulez est digne d'estime...

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Imaginez que l'on ait un besoin urgent de vétérinaires, sachant que Calais est l'artère pour tout le continent européen. Avez-vous envisagé avec vos homologues allemands, hollandais, une éventuelle mutualisation ou un éventuel soutien, dans un cadre niveau bilatéral ou européen, sur une période donnée, en attendant que les personnels nécessaires soient formés ? Avez-vous engagé une conversation au niveau européen sur cette idée de soutien et de solidarité européenne ?

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. En un mois, j'ai déjà eu plusieurs conversations avec mes homologues : ils sont tous intéressés sur le sujet, même si, comme nous sommes la porte d'entrée sur l'Europe, c'est à nous de faire le travail. Si cela apparaissait nécessaire, je pense qu'une solidarité européenne verrait le jour. Mais pour l'instant, nous partons du principe que la France sera autonome en ce qui concerne les contrôles douaniers et sanitaires.

Mme Kuric m'a interrogé sur l'autosuffisance agricole de la Grande-Bretagne. À ce stade, nous n'avons pas d'évaluations. Tout à l'heure, j'ai évoqué les trois filières qui risquent d'être touchées par le Brexit, la vitiviniculture, la pêche et le lait, mais nous ne disposons pas d'évaluations en la matière. Les discussions sur la PAC ayant lieu à vingt-sept, c'est dans ce cadre-là que nous allons réorganiser et réorienter le travail lié au Brexit. Nous avons déjà commencé à y travailler avec un certain nombre de collègues européens ; Stéphane Travert avait réussi, avec dix-neuf autres pays européens à réaffirmer un certain nombre de choses dans l'appel de Madrid. Bien évidemment, nous allons regarder ce qu'il en est. Mme Kuric s'inquiétait également de l'impact du Brexit sur la qualité des produits agroalimentaires. Ce sujet fera partie des discussions européennes, et si nous tenons à vingt-sept, nous tiendrons à vingt-sept. L'entrée de produits qui ne seraient pas de qualité ou l'absence de réciprocité dans les échanges, ce genre de phénomène ne devrait pas pouvoir se produire : nous serons exigeants avec le Royaume-Uni qui, s'il veut exporter des produits en Europe, aura intérêt à élever ses standards. La montée en gamme de l'agriculture française étant absolument indéniable, nous pourrons exporter, mais il est certain que nous n'importerons pas de produits du Royaume-Uni s'ils ne répondent pas à nos standards. D'autant, et M. Bru le sait mieux que moi, que le Royaume-Uni est déficitaire, qu'il s'agisse de la pêche ou des produits agricoles.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Il semble que parmi les nombreux problèmes à régler, le plus urgent, celui que nous sommes appelés à vivre avec le plus d'urgence et peut-être aussi avec le plus de violence en cas de

Brexit sans accord, sera celui des zones de pêche, et ce dès le 29 mars au soir. Quel pourrait être le scénario ? Ce pourrait être un scénario de crise.

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. C'est peut-être justement celui sur lequel je serai le plus optimiste, en tout cas convaincu que nous trouverons une solution par le fait que l'Europe entière partage la même position. Nous n'avons aucune divergence avec les autres pays. Il est indispensable que nous puissions pêcher dans les eaux britanniques ; et les Britanniques importent davantage de poissons qu'ils n'en exportent.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Vous avez tout à fait raison. Quand on regarde quels sont les enjeux pour les Britanniques, on voit bien qu'ils ont intérêt à ce qu'il y ait un accord. Mais en l'absence d'accord, on peut s'attendre à une période de canard boiteux, ou plus exactement de poisson boiteux (*Sourires*), si je puis dire, durant laquelle la situation risque d'être très tendue.

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Les Britanniques ne pourront pas prendre cette orientation. C'est pourquoi je ne suis pas très pessimiste. Nous aurons les moyens de faire bouger les choses.

Pour le reste, mes services me disent qu'il pourrait y avoir des contrôles à distance sur les produits de la pêche et que l'on pourrait recruter des vétérinaires non français.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Cela pose moins de problèmes qu'avec les médecins étrangers dans les hôpitaux : la conversation avec le public concerné est assez limitée... (*Sourires.*)

Monsieur le ministre, je tiens à vous remercier pour la rapidité avec laquelle vous avez répondu à notre demande, pour votre franchise et le caractère extrêmement direct de vos réponses. J'ai compris que vous veniez de prendre vos fonctions et que vous alliez devoir donner un sérieux coup de collier parce que le compte à rebours est très bref et les dossiers très lourds, qu'il s'agisse des plateformes physiques de contrôle, de l'organisation des contrôles phytosanitaires vétérinaires ou de l'organisation de la pêche. C'est une rude partie que vous allez devoir gérer, mais vous avez toute l'énergie pour le faire.

M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Merci, monsieur le président.

V. AUDITION DE MME SANDRINE GAUDIN, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DES AFFAIRES EUROPÉENNES (réunion du mardi 4 décembre 2018)

Lien vidéo :

http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7033424_5c06a2ab78144.commission-speciale-brexit--mme-sandrine-gaudin-secretaire-generale-des-affaires-europeennes-sgae-4-decembre-2018

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Chers collègues, nous avons l'honneur et le plaisir d'accueillir Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes. Le Gouvernement nous a demandé de nous réunir rapidement pour examiner le projet de loi d'habilitation et nous vous remercions de vous être rendue à notre invitation dans un aussi bref délai. Il vous revient de donner l'éclairage final, et évidemment décisif pour beaucoup de nos collègues, sur ce projet de loi dont nous examinerons les amendements demain.

Nous avons déjà reçu la ministre des affaires européennes, Mme Loiseau, qui a évoqué l'ensemble du projet de loi, le ministre de l'action et des comptes publics, M. Darmanin, qui a mis l'accent sur la question des douanes et de la circulation des marchandises, la secrétaire générale adjointe de la Commission, Mme Céline Gauer, qui nous a apporté des précisions sur l'articulation des mesures prises au niveau communautaire et des mesures prises au niveau national ainsi que le ministre de l'agriculture, M. Didier Guillaume, qui nous a fait part de sa volonté résolue de s'adapter.

Nous serions heureux que vous présentiez un point général. Nous comprenons très bien la nécessité de principe qui pousse le Gouvernement à recourir à l'article 38. Il lui permettra de prendre des mesures dans l'hypothèse d'une absence d'accord et de faire face aux nombreux problèmes que susciterait un retrait brutal du Royaume-Uni à la fin du mois de mars. Toutefois, nous aimerions également savoir quelles mesures le Gouvernement prendrait si l'accord de retrait était accepté d'ici à la fin du mois de janvier, hypothèse que l'on ne peut exclure totalement.

Nous sommes curieux de savoir pourquoi le Gouvernement a choisi le biais des ordonnances, quelque peu dérogatoire. Nos divers interlocuteurs ont évoqué la manière dont ils avaient analysé les conséquences pour la France d'une absence d'accord et du Brexit en général mais ils ne nous ont pas donné beaucoup de précisions au sujet des ordonnances. Nous n'avons pas encore d'idée de leur nombre et de leur nature. J'imagine que le Gouvernement est déjà au travail. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Le rapporteur, Alexandre Holroyd, vous posera ensuite des questions plus précises, ce qui lui permettra d'éclairer la commission spéciale et le Parlement par un rapport qui restera dans toutes les mémoires.

Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes (SGAE). Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, je vous remercie de cette invitation. Je vais essayer de ne pas redire certaines choses que vous avez déjà apprises au cours des travaux intenses que votre commission a menés ces derniers jours.

J'aimerais insister sur l'état de préparation non seulement du Gouvernement mais plus généralement de la France à cet événement exceptionnel. Nous sommes confrontés à une situation inédite et nous traverserons une période d'incertitude qui durera jusqu'à la fin du mois de mars 2019. C'est cela qui justifie le recours à un projet d'habilitation.

À événement exceptionnel, négociations exceptionnelles et montage exceptionnel sur la base de l'article 50 du Traité de Lisbonne qui nous ont permis, le 25 novembre dernier, de signer un projet d'accord de retrait et un projet de déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

L'incertitude principale à laquelle nous sommes confrontés porte sur la procédure de ratification choisie par le Royaume-Uni. L'accord de retrait est supposé être ratifié à la fois par le Parlement européen et par le Parlement britannique. Le processus s'étalera sur plusieurs mois et comprendra plusieurs votes du Parlement britannique : le premier, qui interviendra le 11 décembre prochain, s'apparente à un accord politique. Si le Parlement britannique soutient l'accord agréé entre les négociateurs le 25 novembre, une loi sera ensuite nécessaire pour permettre la ratification de l'accord. Ce texte pourra être déposé par le gouvernement britannique à la fin de l'année 2018 voire au début de l'année 2019 ; il suivra la procédure législative classique et portera sur le contenu de l'accord de retrait. En cas de vote négatif le 11 décembre, ou si des amendements empêchent le gouvernement de constater l'adéquation avec l'accord agréé le 25 novembre, le gouvernement britannique aura 21 jours pour expliquer ses intentions et déposer une motion gouvernementale.

Ces contraintes nous obligent à nous préparer à tous les scénarios possibles.

Le scénario principal, sur lequel nous bâtissons nos meilleurs espoirs, est celui d'une ratification définitive de l'accord par le Parlement britannique au mois de mars. Nous serons alors dans une configuration assez simple avec une période de transition qui nous donne 21 mois supplémentaires pour nous préparer à l'application d'un statut d'État tiers au Royaume-Uni et pour négocier le cadre des relations futures, autrement dit plusieurs accords internationaux avec ce pays. L'accord assurera une protection des ressortissants britanniques vivant en France

et des ressortissants français vivant au Royaume-Uni. Par ailleurs, il posera de manière très claire les modalités du règlement financier avec l'Union européenne et l'ensemble des partenaires du Royaume-Uni. Il fixera également un compromis pour l'Irlande du Nord, notamment grâce au *backstop*, filet de sécurité qui permet d'éviter le rétablissement d'une frontière physique entre la République d'Irlande et l'Irlande du Nord tout en garantissant l'intégrité de notre marché intérieur et de notre union douanière.

La ratification a été préparée par une association très étroite du Parlement européen à la négociation. Une première résolution sera adoptée lors de sa prochaine session de décembre et une ratification plus formelle pourrait intervenir en février ou mars 2019.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Permettez-moi de vous interrompre : pourriez-vous nous donner davantage de précisions sur l'articulation des votes du Parlement britannique ? Le premier conditionne l'existence des autres mais quel rôle joue le deuxième vote ?

Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes. Je ne suis pas une spécialiste de la procédure parlementaire britannique et ne peux vous en dire beaucoup plus que ce que je vous ai déjà indiqué. Le premier vote, ou *meaningful vote*, porte sur une motion proposée par le Gouvernement britannique qui demande la validation du projet d'accord de retrait et du projet de déclaration sur les relations futures. Il s'agit d'un vote politique. Le Parlement débattrait pendant cinq jours et votera le 11 décembre prochain.

D'après ce que j'ai compris, une fois que cette motion aura été adoptée, le Gouvernement britannique pourra soumettre formellement l'accord de retrait au Parlement pour un deuxième vote de ratification, de nature juridique, qui pourra s'accompagner d'un débat et éventuellement d'amendements.

J'arrive ici au bout de mes connaissances sur le système britannique mais je pourrai vous transmettre par écrit davantage de précisions.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. J'aimerais savoir si le deuxième vote pourrait revenir à nier le résultat du premier, autrement dit est-il de nature à réintroduire de l'incertitude ?

Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes. Si la première étape se conclut par l'approbation de la motion, il y a de bonnes chances pour que la deuxième étape soit franchie. Pour autant, cela n'élimine pas complètement les incertitudes.

En tout état de cause, nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre le deuxième vote dont nous ne maîtrisons pas le calendrier pour commencer à préparer des mesures répondant à tous les scénarios possibles.

Les ordonnances qui sont en cours de préparation seront signées au fur et à mesure du processus de ratification, en fonction des besoins. Toutes devront pouvoir prendre effet au plus tard le 30 mars 2019, au lendemain de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

J'aimerais revenir sur un point essentiel, qui a suscité beaucoup de débats au Sénat et qui en suscitera sans doute beaucoup aussi devant votre assemblée, c'est celui de la finalité du projet de loi d'habilitation et des ordonnances à venir. Il va de soi que conformément aux exigences constitutionnelles, le Gouvernement ne saurait vous demander de l'habiliter à prendre des mesures par ordonnances sans apporter de précisions sur les finalités qu'il poursuit. Nous avons beaucoup travaillé avec le Conseil d'État sur ce sujet. À l'heure où nous avons rédigé les dispositions de l'article 1^{er}, de l'article 2, de l'article 3, nous avons des menus d'options mais nous ne pouvions pas avoir d'idées précises sur le contenu de ces mesures. Leur but principal est double : protéger au mieux les intérêts de la France et de ses ressortissants présents au Royaume-Uni ainsi que les intérêts économiques de notre pays ; assurer au mieux la continuité des flux de marchandises et de personnes après le 29 mars, en cas de sortie. Le contexte est très incertain. C'est la raison pour laquelle il nous paraît primordial de garder des options ouvertes sur la nature des mesures qui pourraient être prises, en respectant pleinement la Constitution, dans le cadre défini par le projet de loi. Nous ne comptons pas masquer pour le plaisir nos intentions ; nous voulons conserver des marges de manœuvre raisonnables pour être en mesure, le moment venu, de protéger nos intérêts dans l'hypothèse où la situation n'évoluerait pas comme nous le souhaitons.

Les mesures que le Gouvernement serait appelé à prendre n'ont pas vocation à se substituer aux mesures de contingence prises par l'Union européenne dont Mme Gauer a dû vous parler hier. Elles ne peuvent pas empiéter sur les domaines de compétences communautaires. Les principes sur lesquels la Commission s'est fondée pour définir ses propres mesures nous paraissent sains. Ils sont assez comparables à ceux que nous avons retenus.

Les mesures d'urgence que nous pourrions prendre ne doivent pas reproduire les avantages apportés par l'appartenance à l'Union. Elles ne sauraient reprendre les mesures prévues par l'accord de retrait. La négociation n'étant pas encore achevée lorsque nous avons rédigé ce projet de loi, nous ne voulions pas donner la possibilité à nos partenaires britanniques d'opter pour une sortie sans accord dont le régime aurait été plus favorable que celui de l'accord. Ces mesures d'urgence seraient par nature temporaires et ne devraient pas être appliquées au-delà de l'année 2019. Il va de soi que le régime devra être ensuite revu et adapté. En outre, elles doivent respecter la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres ; elles doivent être compatibles avec le droit communautaire ; elles doivent se limiter à assurer des éléments de continuité strictement nécessaires aux personnes et aux entreprises, de façon temporaire, afin de franchir le cap du 30 mars 2019.

Le projet de loi d'habilitation est simple.

Son article 1^{er} concerne les ordonnances portant sur les mesures relatives aux ressortissants britanniques en France : droit d'entrée, droit de séjour, emploi, droits sociaux. Nous pourrions renoncer à les appliquer si les conditions de réciprocité n'étaient pas respectées par le Royaume-Uni. En ce domaine, les Britanniques n'ont donné que quelques signaux qui mériteraient d'être confirmés par des mesures solides. Les mesures applicables aux ressortissants britanniques en France constituent pour nous un levier d'action important pour ce qui est du sort réservé à nos propres ressortissants au Royaume-Uni.

L'article 2 vise à préserver les intérêts nationaux ainsi que la situation des ressortissants français et d'autres pays de l'Union européenne qui rentreraient en France après avoir étudié ou travaillé au Royaume-Uni. Nous voulons garantir la plus grande sécurité juridique possible afin de remédier au fait qu'en l'absence d'accord, les qualifications professionnelles et les droits sociaux acquis ne seraient ni reconnus ni opposables en France.

Les mesures visées par l'article 1^{er} et l'article 2 seraient prises en cas de sortie sans accord, celles de l'article 3 ont une portée plus large : qu'il y ait accord de retrait ou non, elles portent sur la préparation matérielle nécessaire pour assurer les contrôles aux frontières et la fluidité des flux de marchandises aux frontières. Au 30 mars 2019 ou bien au 1^{er} janvier 2021, le Royaume-Uni sera considéré comme un pays tiers auquel s'appliquera un régime défini par un accord.

Ces mesures de préparation sont de plusieurs ordres. Elles sont d'abord d'ordre juridique, avec ce projet de loi d'habilitation et les projets d'ordonnances en cours d'élaboration dans les administrations concernées. Elles sont également d'ordre organisationnel : les services de l'État ont déjà pris et continueront à prendre des mesures pour augmenter leurs effectifs, comme M. Darmanin et M. Guillaume ont dû vous l'expliquer. Ces augmentations seront soit temporaires soit durables. L'incertitude concernant les scénarios rend très difficile de faire prévisions. Il y a aussi les mesures concernant les entreprises. Nous avons engagé un travail important de sensibilisation des fédérations professionnelles et essayons de le renforcer de façon que les entreprises se préparent à agir dans un monde nouveau, qu'elles aient plusieurs mois devant elles en cas d'adoption de l'accord ou qu'elles ne disposent pas de période de transition en cas de retrait sans accord. Dans cette dernière hypothèse, le régime qui s'imposerait serait celui de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et elles devraient s'adapter à des procédures, des formalités, des dispositions fiscales, des taxations et des normes comptables nouvelles. Le ministère de l'économie et des finances mène depuis plusieurs mois ce travail de sensibilisation. Le 30 novembre dernier, il a ouvert un site d'information qui vise à renseigner et les particuliers et les entreprises en distinguant les réponses selon les hypothèses d'accord ou de non-accord. Ce site sera complété progressivement, notamment par les mesures qui seront prises par ordonnances.

Vous avez exprimé une curiosité bien légitime : pourquoi le Gouvernement a-t-il recours à une loi d'habilitation ? La réponse est simple : il ne serait pas responsable de sa part de ne pas se préparer à cet événement qui provoquera un certain choc, surtout s'il n'y a pas d'accord de retrait. Le Premier ministre, dès le printemps dernier, a convoqué plusieurs réunions interministérielles pour sensibiliser chacun des ministres du Gouvernement aux conséquences à tirer de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, en cas d'accord ou de non-accord. Chaque ministre a la responsabilité d'un plan de mise en œuvre de mesures d'adaptation et de mesures de contingence. Sur cette base, nous avons pu établir un recueil d'environ deux cents mesures, juridiques, législatives, réglementaires, dont nous nous sommes servis pour préparer ce projet de loi et les ordonnances.

C'est aussi à la demande de la Commission européenne que nous avons engagé ces travaux et tous nos partenaires européens suivent une démarche analogue. Nous disposons d'informations assez précises sur les pays qui sont les plus affectés d'un point de vue économique : l'Irlande, la Belgique, l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas. Ils sensibilisent fortement leurs administrations, mettent même en place des groupes de travail interministériels comme en Allemagne ou en Belgique, procèdent à des recrutements de douaniers et d'inspecteurs vétérinaires, parfois dans de fortes proportions comme aux Pays-Bas qui visent 928 effectifs supplémentaires, ce qui se rapproche de nos objectifs. Le Gouvernement allemand va soumettre au Bundestag cinq ou six projets de loi qui couvrent les mêmes thématiques que celles qui sont abordées dans le projet de loi d'habilitation : régime de sécurité sociale, fiscalité, statut des fonctionnaires de nationalité britannique, droit des sociétés. La Belgique prépare divers textes juridiques qui prennent en compte la complexité de son organisation territoriale – État fédéral, communautés, régions, municipalités. Aux Pays-Bas, le Parlement a travaillé à huis clos sur des mesures de contingence présentées par le Gouvernement qui, d'après nos informations, recouvrent les mêmes domaines que ceux que nous avons abordés : statuts des ressortissants, transports, services financiers, contrôles frontaliers, santé, environnement. Un projet de loi est en cours de préparation.

Le Danemark se prépare aussi. La Constitution danoise prévoit une possibilité analogue à nos ordonnances prises après habilitation, qui permet aux Danois d'adopter en huit jours un certain nombre de mesures de contingence – peut-être disposent-ils ainsi d'une plus grande flexibilité.

L'Irlande a commencé la première à se préparer, dès l'annonce de la confirmation de la demande de retrait, en envisageant très tôt le pire, le *no deal*, pour éviter toute mauvaise surprise. Un très grand nombre de fonctionnaires – environ 1 000 – ont été recrutés pour renforcer contrôles douaniers et contrôles sanitaires et phytosanitaires (SPS) dans les ports et les aéroports. Une grande campagne de communication a été menée, et un site internet a été ouvert très tôt pour permettre une information large des entreprises. Un certain nombre de dispositifs juridiques ont été prévus pour soutenir, le cas échéant, des petites et

moyennes entreprises (PME) irlandaises qui dépendraient uniquement de relations commerciales avec le Royaume-Uni. Je pourrai vous communiquer plus de détails sur le degré de préparation de nos voisins au Brexit.

Ces mesures nationales font l'objet d'échanges avec la Commission européenne, qui organise depuis quelques semaines des séminaires thématiques. Nous pouvons y poser certaines questions liées aux dispositions qu'elle pourrait prendre en cas d'urgence. Ces séminaires permettent également des échanges d'expérience entre États membres. Par ailleurs, nous avons, entre « coordinateurs Brexit », entre responsables de la négociation du Brexit en Allemagne, en Belgique, en Irlande, au Danemark, des réunions très régulières pour nous assurer que nous avons bien identifié les domaines dans lesquels nous devons prendre des mesures au niveau national en cas de *no deal*. Aujourd'hui, cela peut vous paraître simple, naturel et assez clair, mais, il y a encore huit mois, en faire la liste n'était pas forcément chose aisée. Par définition, nous n'avons plus vraiment l'habitude d'édicter des législations ou des réglementations concernant le séjour ou le travail. Même si cela relevait encore en partie du droit national, nous nous étions habitués à un autre monde, celui de l'Union européenne, avec son ordre juridique, qui simplifie quand même beaucoup les choses.

Mon exposé est trop long. Je suis disponible pour répondre à vos questions.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Votre propos n'était pas trop long. Nous sommes toujours très heureux de vous accueillir, madame la secrétaire générale, dans le cadre de cette commission spéciale comme en commission des affaires européennes, car vous vous prêtez toujours volontiers à nos questions, et vos exposés sont toujours très éclairants.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Merci beaucoup, madame la secrétaire générale, pour cet exposé extrêmement riche et ces informations nouvelles, notamment sur ce que font nos voisins européens.

Vous êtes un peu la clé de voûte, la tour de contrôle de cette discussion qui occupe tous les ministères. C'est une sorte de pieuvre.

Le président Bourlanges vous a demandé où en étaient plus ou moins la rédaction des ordonnances et le délai dans lequel le Gouvernement comptait les prendre. Vous avez évoqué un délai de trois mois, mais pourquoi l'habilitation serait-elle, aux termes du projet de loi déposé, donnée pour une durée bien plus longue ?

Au fil des auditions, je constate que deux types de décisions doivent être prises. Tout d'abord, il faut décider d'une philosophie, de ce que l'on veut faire. Ensuite, il faut décider des modalités de mise en œuvre des différentes mesures pour arriver aux fins visées. Cependant, la mise en œuvre peut elle-même être l'occasion de changer la philosophie.

En cas de Brexit sans accord, c'est un défi considérable que l'administration doit relever. Si les moyens ne sont pas à la hauteur, ce sera comme si nous n'avions pas pris les décisions de principe ou comme si nous ne respections pas leur sens. Sommes-nous donc prêts à traiter les nombreux dossiers des citoyens français établis au Royaume-Uni et des ressortissants britanniques établis en France ? Sommes-nous prêts à effectuer, dans les ports, tous les contrôles sanitaires et phytosanitaires ?

Quant à la réciprocité, les associations regroupant des citoyens des deux côtés de la Manche, les élus, les conseillers consulaires ne semblent pas forcément retenir la même approche que le Gouvernement. Si, à l'avenir, le Royaume-Uni prend des mesures qui dégradent, dans une certaine mesure, le sort de nos concitoyens établis outre-Manche, notre gouvernement réagira-t-il en dégradant immédiatement la situation des ressortissants britanniques établis sur notre sol ? Pareil jeu de ping-pong conduirait à un affaiblissement des droits des citoyens des deux côtés de la Manche. J'imagine mal cette logique s'instaurer dans les relations bilatérales que nous entretenons avec des pays tiers. C'est simplement à l'aune de notre intérêt immédiat que le sort des ressortissants devrait être envisagé, ce qui peut justifier, dans certains cas, des règles de visa qui ne soient pas parfaitement symétriques. Et si le Royaume-Uni met en place une procédure très dérogatoire pour que les citoyens de l'Union européenne établis au Royaume-Uni puissent y résider de manière permanente, le principe de réciprocité ne nous contraindrait-il pas à instaurer une telle procédure en faveur des ressortissants britanniques établis en France ? Et, en l'absence de procédure particulière, c'est une charge considérable que certaines préfectures, pas forcément celles disposant des moyens les plus adaptés, devraient gérer. Cette procédure ne devrait-elle pas être centralisée au niveau national ? Pour l'instant, j'ai l'impression que ce n'est pas ce qu'envisage le Gouvernement.

Si ce projet de loi s'efforce de respecter toute la philosophie de l'accord de retrait et des décisions prises par la Commission, je remarque néanmoins que les institutions européennes ont unilatéralement décidé de privilégier le droit des fonctionnaires britanniques des institutions de l'Union européenne. Chacun des groupes de notre assemblée a émis de fortes réserves à cet égard, mais les conversations que j'ai pu avoir avec nos partenaires danois, suédois, allemands me laissent penser qu'ils semblent vouloir emprunter le chemin ouvert par la Commission. Pourquoi, selon vous, prendrions-nous un chemin différent ?

Hier, notre commission spéciale a auditionné le ministre de l'agriculture, notamment sur la préparation en matière de contrôles phytosanitaires et sanitaires. Avez-vous une idée de l'ampleur des contrôles auxquels il serait procédé en cas de *no deal* ? Visons-nous un nombre de camions contrôlés à la sortie du tunnel de la Manche à compter du 1^{er} avril prochain ? S'il faut plusieurs vétérinaires et sept douaniers pour faire un point de contrôle tout au long du jour, combien de points de contrôles supplémentaires aurons-nous ? Et, à flux inchangé, quelle serait l'incidence des contrôles ?

L'absence de réflexion plus approfondie sur l'incidence budgétaire potentielle des différentes modalités de sortie du Royaume-Uni me surprend. Certes, le ministère des comptes publics évalue le coût des équivalents temps plein (ETP) et des douaniers supplémentaires, mais pourquoi le projet de budget qui nous a été soumis ne comporte-t-il aucun élément sur d'éventuelles baisses de recettes et sur le coût d'éventuelles mesures de soutien ? Les Irlandais, pour leur part, y ont réfléchi en envisageant plusieurs scénarios – *hard* Brexit, *soft* Brexit, moyen Brexit –, de même, évidemment, que les Britanniques. L'incidence budgétaire du Brexit fait-elle donc l'objet d'une réflexion plus approfondie ?

Par ailleurs, en cas de *no deal*, l'accord sur la contribution au budget de l'Union européenne tomberait à l'eau. Se poserait alors mécaniquement la question de notre propre prélèvement sur recettes, déjà voté par notre assemblée, qui se révélerait finalement insuffisant par rapport aux charges budgétaires des institutions européennes.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je ne pense pas que M. le rapporteur propose d'habiliter le Gouvernement à créer un nouvel impôt par voie d'ordonnance ! Ce ne serait guère dans l'air du temps. (*Sourires.*)

Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes. Merci, monsieur le président, monsieur le rapporteur, pour ces questions.

Toutes les ordonnances sont en cours de préparation, mais nous attendons évidemment l'adoption du projet de loi d'habilitation. Certes, vous êtes impatients d'en connaître la teneur, mais nous ne pouvons pas aller plus vite que la musique. L'orchestre n'en est pas moins en place, et je tiens d'ailleurs jeudi prochain une réunion avec des représentants de toutes les administrations pour relever les copies.

Le nombre exact d'ordonnances n'est pas encore arrêté, mais il y en aura plusieurs. L'ordre dans lequel je les évoque n'est pas un ordre d'importance. L'une portera forcément sur les droits des citoyens. Elle sera relativement précise sur les questions du séjour, de l'emploi et des droits sociaux. Une ordonnance portera certainement sur les questions économiques et financières. Une autre portera sur les contrôles aux frontières et les transports. Une autre traitera des mesures relevant de l'article 3, c'est-à-dire toutes les autorisations pour permettre la création des installations à réaliser d'urgence, qui, de toute façon, avec ou sans accord, devront être mises en place, car, mécaniquement, une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européenne, il y aura plus de contrôles effectués aux frontières. Nous ne pouvons pas encore déterminer l'intensité de ces contrôles ni leur nature, ne sachant pas si nous nous inscrirons dans le cadre d'un accord de libre-échange, d'une union douanière ou de l'union douanière telle qu'elle est définie au titre du *backstop*, mais il faut pouvoir commencer à créer des installations ou prévoir des équipements, ne serait-ce que des « lignes » spécifiques pour les marchandises qui arrivent dans les ports ou aéroports où cela n'existe pas.

Le Premier ministre et plusieurs membres du Gouvernement ont ainsi récemment visité les installations du port de Dunkerque, qui, aujourd'hui, ne travaille qu'avec le Royaume-Uni. Les contrôles y sont donc très réduits, ne portant que sur les marchandises de pays tiers arrivant du Royaume-Uni, qui, normalement, ont déjà été contrôlées ; ce sont des contrôles très aléatoires, dans le cadre de la lutte contre la fraude et à la suite des renseignements que s'échangent douaniers britanniques et douaniers français. S'il existe des installations qui permettent des contrôles de camion, des contrôles SPS, elles sont donc bien réduites. À Dunkerque, où il y a toute la place nécessaire, il faudra les multiplier par deux, trois ou quatre ; il faut commencer ces travaux.

Dans certains ports ou aéroports, des « lignes » permettent déjà des files d'attente pour des personnes ou marchandises venant de pays tiers. Il faudra parfois les élargir, les allonger, les multiplier. Les infrastructures existent, il faut les étendre ; c'est une question d'investissements, que les collectivités et les gestionnaires doivent programmer, cela a forcément un coût. C'est aussi une question pratique, matérielle – il y a beaucoup de place à Dunkerque, mais ce n'est pas forcément le cas partout.

Nous avons donc déjà un premier paquet de quatre grands « blocs ». Y aura-t-il quatre ordonnances ou plutôt dix ? Il y aura déjà celles qui traitent de ces blocs, absolument prioritaires. Nous prévoyons de saisir le Conseil d'État au début du mois de janvier prochain – il en est déjà prévu. Une fois que vous aurez, si vous le souhaitez, mesdames et messieurs les députés, adopté ce projet de loi d'habilitation nous peaufinerons pendant les vacances de Noël ces projets d'ordonnances. Nous espérons disposer, à la fin du mois de janvier, à la suite du travail du Conseil d'État, de ce paquet d'ordonnances, prêt à être mis en œuvre. Peut-être connaissons-nous mieux, alors, l'état d'avancement du processus de ratification, ce qui nous permettrait de décider de commencer par telle ou telle ordonnance. À mon avis, celle sur les installations sera la première, mais peut-être faudra-t-il envoyer aussi des signaux sur d'autres sujets, pour commencer à informer citoyens et opérateurs.

Je vous livre là tout ce que je sais et peux vous dire par rapport à ces délais de préparation, de publication et de mise en œuvre.

Aurons-nous tout prévu ? Aurons-nous pensé à tout ? Je ne sais pas. Peut-être faudra-t-il une nouvelle ordonnance sur un sujet que nous n'avions pas identifié. Peut-être tout n'aura-t-il pas non plus été envisagé dans le cadre de ce projet de loi d'habilitation, auquel cas le Parlement devra de nouveau être sollicité. Face à cette situation tellement exceptionnelle, *a fortiori* en cas de *no deal*, nous sommes dans une logique de crise.

Quant à la philosophie, monsieur le rapporteur, ce n'est pas mon fort. Et, en ce qui concerne la mise en œuvre, le nombre de dossiers de citoyens, le nombre de contrôles et les modalités de ceux-ci, nous sommes dans l'inconnu. Ainsi, pour connaître le nombre de dossiers de citoyens britanniques que nous aurons à traiter,

il faudrait déjà que nous sachions avec quelque certitude combien de ressortissants britanniques vivent en France. Or nous ne le savons pas à quelques dizaines près. Les citoyens britanniques ne sont pas soumis à une obligation de se déclarer ou de s'enregistrer. Il en est qui vivent en France depuis fort longtemps, qui disposent d'une carte de sécurité sociale, d'un titre de séjour en bonne et due forme et qui n'ont pas forcément effectué en préfecture les mêmes formalités pour les enfants. Symétriquement, le Royaume-Uni ne sait pas exactement combien de nos concitoyens vivent sur son sol.

Nous avons quelques éléments, un peu approximatifs, sur l'impact que tout cela aura sur nos guichets de préfecture. Ce sont majoritairement dix-sept préfectures qui sont concernées, dont sept sont particulièrement exposées. Nous envisageons une approche décentralisée : plutôt que d'obliger les ressortissants britanniques à venir à Paris, nous préférons une relation de proximité – du moins est-ce, pour l'heure, notre conception. Nous donnerons évidemment un certain délai aux ressortissants britanniques pour effectuer leurs démarches, ils ne seront pas obligés le matin du 30 mars de se présenter à la préfecture, dans la file « étrangers ». Une période transitoire s'ouvrira, au cours de laquelle ils seront supposés vivre et séjourner sur le territoire français dans des conditions régulières, alors qu'en théorie, en l'absence d'accord, ils seraient, dès le 30 mars prochain, en situation irrégulière.

Environ 150 000 ou 200 000 ressortissants britanniques vivraient en France, mais il est très difficile de parvenir à une estimation plus précise. Nous savons cependant où ils vivent et quelles préfectures seront sollicitées. Le directeur général des douanes m'indiquait récemment qu'il y a beaucoup de trafic avec le Royaume-Uni dans certains petits aéroports, tels ceux de Périgueux ou Bergerac, où nous n'avions guère besoin de douaniers jusqu'à présent. Nous devons être attentifs à la question, même si un renforcement considérable des contrôles douaniers ne s'impose pas.

Certaines petites préfectures seront beaucoup plus sollicitées qu'aujourd'hui. Il est donc prévu que le ministère de l'intérieur mobilise des moyens supplémentaires le temps nécessaire à la régularisation des dossiers.

La réciprocité est un sujet philosophique, mais c'est surtout une question qui se pose normalement dans les relations internationales, avec un partenaire avec lequel, dans un monde où il n'y aurait pas d'accord de retrait, nous aurions à négocier un certain nombre de choses sur une base bilatérale. En ce qui concerne le statut des personnes, il y aura effectivement matière à négocier, et à voir ce que font nos partenaires pour déterminer ce que nous-mêmes devons faire. Si nous envisageons toutes les options, ce n'est pas forcément pour choisir les pires, c'est parce que nous y sommes obligés. La protection de nos ressortissants à l'étranger est une priorité de notre politique et de celle du ministère des affaires étrangères. Nous accordons à cet enjeu toute l'attention requise ; il en va comme de la protection des intérêts de la France. L'idée est non pas d'en faire un objet de chantage ou de pression mais de considérer ce qui se fait outre-Manche. Pour

l'instant, il n'y a rien de précis, il n'y a que des intentions. Nous envisageons donc toutes les hypothèses pour protéger les intérêts de nos ressortissants. Il ne s'agit pas d'en arriver à des mesures qui dégradent forcément le statut des ressortissants britanniques en France. La plupart vivent dans notre pays depuis fort longtemps et y ont des liens très forts. Notre objectif n'est pas, par principe, de dégrader leur situation. De même, les autorités britanniques ne semblent pas animées de mauvaises intentions à l'égard des ressortissants de l'Union européenne, mais, malheureusement, il s'agit non pas de resserrer les liens avec les Britanniques mais – c'est leur choix – de les distendre. Nous sommes donc obligés d'avoir ce type de réaction.

La question de la fonction publique est à la fois simple et compliquée. Il existe en France un droit de la fonction publique, qui conditionne l'appartenance à la fonction publique à la nationalité française ou à celle d'un État membre de l'Union européenne, pour certains corps. En revanche, d'autres sont ouverts à des ressortissants de pays tiers : ceux de maître de conférences, de professeur des universités, de chargé ou de directeur de recherche. Les Britanniques occupant ces fonctions pourront rester fonctionnaires. Pour les autres, il y a deux solutions : soit nous leur demandons de réclamer la nationalité française, soit nous leur proposons un cadre contractuel.

Nous pouvons aussi choisir de les conserver en l'état dans la fonction publique française, solution qui figure dans le projet d'accord de retrait. Mais, à ce stade, dans ce contexte particulier d'ordonnances prises dans un cadre volatil, nous ne voulons pas donner le signal que nous adopterions un copier-coller de ce qui figure dans l'accord de retrait, au motif que cette préservation du statut, notamment, pourrait inciter les Britanniques à ne pas ratifier l'accord au profit d'un *no deal*. Nous pourrions également préserver ce statut pour un temps donné, pendant une période de transition, le temps de trouver une autre solution. Mais le *statu quo* ne nous paraît pas aujourd'hui la meilleure solution, en ce qu'il dérogerait à l'esprit général du projet de loi.

S'agissant du coût, le coût du Brexit, c'est celui de la non-Europe. Je ne sais pas s'il est matériellement possible de faire un travail sérieux sur un tel coût.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Cela a été fait !

Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes. En effet ! Mais cela mériterait d'être actualisé. Nous avons calculé qu'une sortie sans accord représenterait, pour notre prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE), qui s'élève en moyenne à 20 milliards d'euros, un surcoût de 1,8 milliard d'euros pour les mois d'avril à décembre, ce qui n'est pas négligeable. Pour nous, le coût direct du *no deal* est excessivement tangible. Je ne désespère pas d'avoir des études sur le coût du Brexit, ses conséquences sur la croissance et ses aspects macroéconomiques. Si nous travaillons sur ces sujets, nous préférons nous concentrer sur la préparation matérielle du Brexit.

Veillez m'excuser, j'ai été trop longue.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Au contraire, vous avez été très précise, ce qui est très précieux !

Il apparaît assez clairement que vous êtes déjà à l'œuvre dans la préparation des ordonnances. En termes opérationnels, votre objectif est-il bien de disposer de tout le paquet d'ordonnances dès la fin mars ? Ou envisagez-vous de continuer à faire des ordonnances après ce seuil fatidique ?

Par ailleurs, voyez-vous, notamment dans le projet amendé par le Sénat, ce qui suscitait l'inquiétude de la secrétaire générale adjointe de la Commission européenne : des éléments qui pourraient menacer le droit communautaire, en matière de circulation ou de transports, par exemple ? Elle estimait, sans l'exprimer aussi franchement, qu'il y avait des dispositions dans le texte du Sénat qui pouvaient conduire à remettre en cause des prérogatives communautaires. Cela est essentiel. Toutes les mesures d'urgence qui seront prises en cas de *no deal* présentent un risque de débordement et de remise en cause d'une frontière savamment établie entre le droit communautaire et le droit national. Êtes-vous sensible à cette question ?

Enfin, s'agissant de l'adaptation bilatérale en matière de droit de la fonction publique, nous comprenons bien pourquoi le Sénat a écarté la possibilité présente dans le projet de loi initial. Vous nous avez dit que des mesures seraient prises par décret au cas où les Britanniques adopteraient, au terme du processus, des dispositions exagérément sévères pour nos ressortissants. Sur le fond, il n'y a aucun problème : la préoccupation du Gouvernement est parfaitement légitime. Sur la forme juridique, il y a un problème. Quel serait le statut d'un tel décret ? Dès lors qu'il porterait sur des matières relevant de l'article 34, il n'y a que deux véhicules possibles : la loi ou l'ordonnance. La seule voie compatible, dans l'hypothèse d'une rétorsion, serait d'agir sous la forme d'un projet de loi, en engageant une procédure accélérée. C'est ce qui ressort du texte du Sénat. Les assemblées expriment une interrogation légitime, sur laquelle j'aimerais vous entendre.

M. Pierre-Henri Dumont. Ma question est extrêmement simple : la France est-elle prête ? Hier, nous avons auditionné le ministre de l'agriculture, qui nous a avoué ne pas connaître le nombre exact de vétérinaires dont la France allait avoir besoin aux neuf points d'entrée. Hier également, la secrétaire générale adjointe de la Commission européenne semblait étonnée d'apprendre que la France n'avait pas encore commencé à construire les infrastructures douanières, quelques jours après que le ministre du budget nous eut dit qu'il était hors de question de commencer à construire, avant le vote du parlement britannique, ni même d'envisager l'achat de terrains. N'allons-nous pas nous retrouver le 30 mars, en cas de *no deal*, malgré les ordonnances, avec des files ininterrompues de camions dans ma circonscription, des ferries qui ne partent pas et un tunnel bloqué ?

Qu'en est-il des corridors européens ? La non-réponse de la France à la première salve d'interrogations de la Commission sur la création du corridor Mer du Nord-Méditerranée, alors que le ministère flamand a, lui, répondu pose question quant à notre préparation à un *no deal*.

Où en sont les autres parlements de l'Union dans leur processus ? Ont-ils déjà pris toutes les mesures ? Si c'est le cas, quand l'ont-ils fait ?

Enfin, il y a, sur le territoire du Calaisis, à Marck, dont j'ai été le maire, un aéroport. La direction générale de l'aviation civile (DGAC) a supprimé les contrôleurs aériens, il y a quatre ou cinq ans. Or il existait de vraies menaces sur le point de passage aux frontières. Pouvons-nous être sûrs que de nouvelles menaces ne vont pas apparaître ? Pouvons-nous également avoir la garantie que le nombre de douaniers sera suffisant, dans la mesure où c'est l'aéroport le plus proche de la Grande-Bretagne, celui qui est utilisé par les Britanniques et qui sera utilisé pour dédouaner ? Il faut éviter que nous nous retrouvions dans la situation ubuesque actuelle.

Mme Aina Kuric. Merci, madame la secrétaire générale, d'avoir répondu, par avance, à des questions que nous aurions pu vous poser. Le parlement britannique entame aujourd'hui un débat de cinq jours en vue d'un vote historique sur l'accord devant finaliser les relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Lors du Conseil européen du 25 novembre, au cours duquel les Vingt-sept ont entériné le projet d'accord conclu, le Président de la République a déclaré que la France serait particulièrement vigilante sur trois points : les conditions de concurrence équitables pour protéger les entreprises ; en matière de pêche, la concentration des efforts pour obtenir un accord préservant un accès aux eaux britanniques avant la fin de la période de transition ; le respect de l'autonomie de décision de l'Union européenne.

La question de la pêche devrait faire l'objet de plus amples négociations et probablement d'un accord bilatéral entre nos deux pays. Le respect de l'autonomie des décisions de l'Union européenne se fera au niveau supranational, grâce aux actions des institutions des pays membres. Quant aux conditions d'une concurrence équitable pour protéger les entreprises et en matière d'environnement, en tant que fondateurs de l'Accord de Paris, nous avons une responsabilité particulière. De quelle manière les positions françaises seront-elles défendues à Bruxelles, afin d'en assurer leur effectivité ?

M. Jean-Paul Lecoq. Madame la secrétaire générale, cet été, suite à la remise en cause des corridors européens, Mme la ministre des transports et le Premier ministre avaient réagi parce que la France n'avait pas été intégrée dans le flux, qui n'est certes pas très élevé, entre l'Irlande et l'Europe. Le Parlement européen devrait corriger cela bientôt. Où cette question en est-elle, du côté de l'État français ?

Au Havre, lors de la visite de l'ancien ministre de l'agriculture, nous avons passé en revue les différentes étapes du contrôle sanitaire. Nous avons mesuré, à cette occasion, la chance extraordinaire de notre ville d'avoir un vétérinaire, que nous espérons garder, parce qu'ils sont rares. Si nous ouvrons quarante postes, combien seront consacrés à des vétérinaires ? Et où sont-ils ces vétérinaires ? Au Havre, nous avons l'habitude d'avoir des postes vacants : à l'hôpital, il doit nous manquer quatorze psychiatres et une multitude de chirurgiens. L'ouverture des postes, c'est une chose ; mais les pourvoir, c'en est une autre. Comme nous sommes en manque de ressources humaines dans le domaine vétérinaire, qu'en sera-t-il des contrôles ? Fermerons-nous les yeux pour laisser passer les marchandises ? Mais *quid*, en ce cas, de la santé de nos concitoyens et des citoyens des pays européens ? Qui plus est, ce sont les douaniers qui saisissent les vétérinaires. Pendant des années, on a réduit leur nombre, erreur que l'on tente de réparer aujourd'hui. Y aura-t-il bien les ressources humaines nécessaires ?

Enfin, entre juin 2016 et décembre 2018, alors que deux ans et demi se sont écoulés, nous sommes aujourd'hui en situation d'urgence. De fait, au moment où la décision a été prise, tout comme lorsque le peuple français avait voté contre le référendum en 2005, on s'est dit que les Anglais allaient corriger le tir. Mais non ! C'est une démocratie, où l'on a décidé de respecter la décision du peuple. Cela existe des pays où l'on respecte la décision du peuple !

M. Jacques Marilossian. La France !

M. Jean-Paul Lecoq. Nous avons attendu que la sortie de l'Union européenne soit crédible avant de commencer à travailler. Mais que de retard pris ! Il faudra coordonner les ministères pour accélérer le travail. Les Anglais travaillant dans la fonction publique française nous interpellent dramatiquement ; de même, nos compatriotes en Angleterre. Si l'État français est dans le flou, les ressortissants espèrent que les deux États mettront de l'humain dans cette situation. C'est ce que nous attendons des ordonnances, même si nous n'en voyons pour l'instant qu'un cadre un peu vague. Madame la secrétaire générale, vous nous avez dit qu'il y avait trois hypothèses ; nous aurions préféré entendre que l'une d'elles avait la préférence du gouvernement français.

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Madame la secrétaire générale, je voulais vous poser une question sur les 1 715 professeurs britanniques, mais vous y avez déjà répondu. Vous avez évoqué le surcoût du Brexit à 1,8 milliard d'euros : est-ce un surcoût annuel ou ponctuel ? S'agissant des frais de *roaming*, d'itinérance, l'Union européenne bénéficie d'une exonération depuis 2017 : une négociation est-elle prévue pour permettre une continuité avec le Royaume-Uni après le Brexit ? Y a-t-il eu des études d'impact pour évaluer les conséquences du Brexit sur les flux touristiques, très importants, entre l'Angleterre et la France ? Des mesures d'accompagnement sont-elles prévues auprès des professionnels du tourisme ? Enfin, un recrutement de 700 douaniers a

été prévu en cas de Brexit dur, de combien de douaniers aurions-nous besoin en cas de Brexit doux ?

M. Jacques Marilossian. Madame la secrétaire générale, lors de votre audition dans le cadre de la mission d'information sur le suivi des négociations liées au Brexit, en juin, vous aviez évoqué votre demande à la Commission européenne de dédier une partie de ses fonds de politique de cohésion à la compensation des dommages créés par le Brexit. Pouvez-vous nous rendre compte des progrès de la négociation ?

Mme Sandra Marsaud. Madame la secrétaire générale, je vous remercie pour le travail que vous avez mené sur ce sujet complexe. La représentante de la Commission européenne nous a bien dit, à plusieurs reprises, que les entreprises avaient été prévenues de la perspective d'un *no deal* et qu'elles avaient été incitées à prendre des mesures parfois coûteuses pour faire face à un Brexit dur. M. le ministre, Gérald Darmanin, nous a fait savoir qu'une grande partie des entreprises ne s'étaient pas penchées sur la question du Brexit et qu'elles se retrouveraient dépourvues au lendemain du 29 mars. Quelle serait la situation des entreprises en matière d'exportation, de cognac par exemple, en cas de *no deal* ?

M. Xavier Paluszkiwicz. Madame la secrétaire générale, ces échanges sont difficiles, étant donné le contexte politique national. Toutefois, nous devons continuer nos travaux, parce que le monde ne nous attendra pas, que nos concurrents ne nous attendront pas, pas plus que nos partenaires américains et asiatiques. À quatre mois du retrait sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne, la semaine dernière, Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, est venu nous faire part de sa grande inquiétude face à l'impréparation des entreprises françaises, en cas de Brexit dur. La direction générale des entreprises, placée sous l'autorité de Bercy, a incité nos PME à anticiper sur cinq points le choc commercial du Brexit, qui ferait de la Grande-Bretagne un simple pays tiers : l'augmentation des droits de douane des produits français jusqu'à 10 % ; les contrôles aux frontières obligeant à revoir le circuit logistique ; les nouvelles règles de certification ; la renégociation des droits acquis, des contrats et de la propriété intellectuelle sur les marques, les dessins et les modèles ; les modifications pour les salariés français des filiales installées au Royaume-Uni. Pourriez-vous préciser quel est, selon vous, l'état d'accompagnement des directeurs financiers, des entreprises et des entrepreneurs français, si d'aventure le droit européen cessait de s'appliquer au Royaume-Uni le 30 mars 2019 ?

M. Sylvain Maillard. Je vous remercie, madame la secrétaire générale, d'avoir rappelé la difficulté de recréer une frontière. Vous nous avez dit que vous accompagniez les entreprises depuis plusieurs mois. Or, sur le terrain, nous sommes très inquiets, car nous voyons des chefs d'entreprise très attentistes face au Brexit, non préparés à ce qui va se passer dans quelques semaines. Ne devrions-nous pas renforcer le travail d'accompagnement, dans la mesure où il y

va de l'organisation de nos entreprises, de notre croissance et de l'avenir de nos échanges commerciaux avec le Royaume-Uni ?

Mme Natalia Pouzyreff. Madame la secrétaire générale, je crois savoir que vous avez sous votre autorité la division en charge de la sécurité de l'espace européen, qui traite de la coopération policière et de l'échange d'informations. Cette problématique est abordée dans le projet d'accord de retrait, négocié entre le Royaume-Uni et les Vingt-sept, notamment au titre de sa troisième partie. Le Royaume-Uni et la France ont par ailleurs développé une relation plus étroite en la matière. Dans quelle mesure cette relation particulière pourrait-elle être affectée par la négociation en cours ? En cas d'absence d'accord, selon quelles modalités la coopération sera-t-elle organisée ? Est-il envisageable qu'une nouvelle ordonnance complète celles qui sont prévues au titre du projet de loi actuel ?

Mme Monica Michel. Je vous remercie, madame la secrétaire générale, pour votre exposé sur le rôle essentiel que joue le SGAE dans la question du Brexit, dont nous souhaitons tous atténuer les conséquences sur nos économies et nos citoyens. Nos discussions partent de l'hypothèse que le Royaume-Uni ne ratifierait pas l'accord conclu avec l'Union européenne. Étant donné la largeur du domaine couvert par le projet de loi d'habilitation, pourriez-vous nous dire quels sont les sujets qui paraissent aujourd'hui prioritaires à l'administration française ? Par ailleurs, les moyens dont dispose le SGAE sont-ils en phase avec la pression supplémentaire exercée par la perspective de Brexit sur vos services, ainsi qu'avec l'importance du rôle du SGAE, qui permet à la France, avec la représentation permanente à Bruxelles, de parler d'une seule voix devant l'Union européenne ?

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Maintenant que chacun a posé ses questions, nous allons vous écouter, madame Gaudin. Ceux qui ne pourront pas entendre les réponses auront tout loisir d'écouter indéfiniment l'enregistrement chez eux et de lire le compte rendu de nos échanges.

Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes. Les ordonnances seront-elles toutes préparées et adoptées pour fin mars ou doit-on imaginer des mesures complémentaires ultérieures ? Notre objectif, c'est que tout soit prêt pour le 30 mars. Cela étant, je ne peux pas vous garantir aujourd'hui à 100 % que tel sera le cas en l'absence d'accord.

Nous sommes naturellement sensibles à la compatibilité avec le droit communautaire des mesures que nous prendrons au titre de ce projet de loi. Certaines dispositions introduites par vos collègues sénateurs seraient-elles contraires au droit communautaire ? Il serait très malvenu, de la part du SGAE, qui est en charge de la bonne mise en œuvre de l'application du droit communautaire en France, de préparer des dispositions législatives, ou même réglementaires ou d'application du projet de loi d'habilitation, qui soient contraires au droit communautaire. À première vue, je n'en ai pas repéré. Cela sera vérifié à l'occasion de la préparation des ordonnances et de leur examen par

le Conseil d'État. Nous sommes en permanence en contact avec la Commission européenne sur ces mesures de préparation.

La possibilité de suspendre une ordonnance par décret, pour obtenir le respect d'une clause de réciprocité, est-elle conforme à la Constitution ? Quelle est notre analyse à ce sujet ? Nous en avons beaucoup débattu au Conseil d'État. Il est vrai que le dispositif est assez inhabituel, voire inédit. Mais le contexte est lui-même inédit. Nous pensons que le décret aurait pour objet unique de suspendre l'ordonnance temporairement, dans les conditions qu'elle prévoit, et non de prendre de nouvelles mesures, encore moins des mesures de rétorsion.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Pourquoi ne serait-elle pas définitive ? Car, en fait, vous modifiez ainsi par décret un texte de loi...

Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes. Cette mesure interviendrait dans un contexte que, je l'espère, nous ne connaissons pas. Il ne s'agit pas de suspendre la mise en œuvre de l'ordonnance de façon définitive, mais de garder un moyen de pression pour que la réciprocité puisse être appliquée. Tel est l'esprit de ce dispositif inédit, en effet.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. J'entends votre préoccupation, mais comprenez le souci qui peut être celui de nos collègues : nous voulons préserver les droits du Parlement. Accréditer l'idée que, par décret, on peut intervenir dans le domaine législatif, hors des garanties et des possibilités d'amendements offertes par l'article 38 de la Constitution en matière d'ordonnances, créerait un précédent politique extrêmement préoccupant. Nous ne mettons absolument pas en cause l'opportunité de votre démarche. Nous nous en tenons au principe. Je ne voudrais pas que les travaux de cette commission spéciale, qui va durer quelques semaines, se traduisent par un recul du pouvoir du Parlement dans un domaine aussi sensible. Telle est la préoccupation de certains de nos collègues – dont je suis.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. En outre, cette commission spéciale, ou même l'assemblée au sens plus large, serait tout à fait ouverte à l'idée d'examiner à l'avenir la nécessité de suspendre des ordonnances, mais dans le cadre législatif et non par décret. Si l'on en arrivait à évoquer des mesures de rétorsion, il paraîtrait légitime que l'Assemblée nationale et le Sénat se penchent alors sur la question. Je partage les inquiétudes du président de notre commission.

Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes. Encore une fois, le dispositif est inédit. Je pourrai revenir vers vous pour vous donner le détail de la façon dont nous avons encadré la mesure avec le Conseil d'État. En tout cas, s'il devait y avoir une suspension définitive, il serait sans doute beaucoup plus simple de revenir vers le Parlement pour pouvoir abroger l'ordonnance. Ce retour vers le Parlement serait même absolument nécessaire.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Tout à fait, en vertu du parallélisme des formes.

Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.

La France est-elle prête ? En tout cas, elle se prépare. Les entreprises se préparent, avec plus ou moins de volontarisme. Beaucoup d'incertitude demeure pour les acteurs économiques, qui doivent envisager les différents scénarios possibles. C'est déjà compliqué pour les administrations, cela l'est *a fortiori* pour eux.

En tout cas, nous nous préparons et nous avons commencé suffisamment tôt, sans que ce soit juste après le référendum. Car, pour mémoire, en 2016, nous avons dû attendre une notification formelle et officielle de la décision du Royaume-Uni d'activer l'article 50. Nous avons attendu pendant un an cette lettre de Theresa May. Or, tant que nous n'avions pas la certitude que l'article 50 serait invoqué, nous ne pouvions rien faire. Aujourd'hui, nous nous préparons avec autant de vigueur que nous avons mis d'énergie dans la négociation de l'accord de retrait et de la déclaration sur la relation future. Nous ne cessons de travailler et d'amplifier nos préparatifs.

J'en viens à la question des corridors maritimes. Il faut le savoir, les ports français ne figuraient pas dans les précédentes versions du règlement de la Commission sur le financement des corridors maritimes. Il y a eu une consultation générale cet été, à laquelle les autorités portuaires françaises ont participé. Mais dans le schéma qui en est résulté, les ports français ne figuraient toujours pas sur la carte des corridors. Avec l'aide de la présidence autrichienne, nous avons fait en sorte que le projet de règlement soit modifié, pour faire apparaître, dans l'annexe de ce projet de règlement, un certain nombre de ports français, dont Le Havre.

Cela étant, il ne suffit pas de figurer dans une annexe d'un projet de règlement de la Commission. L'histoire ne s'achève pas là ! Cette mention permet seulement à un port d'être éligible à un financement communautaire. Cela suppose cependant de remplir des conditions, de proposer un certain nombre de projets d'investissements et de se soumettre à un certain nombre d'obligations communautaires. Il faut désormais que les ports français qui figureront dans cette annexe puissent remplir une série d'obligations.

En tout cas, nous avons réussi à inverser la direction prise par cette proposition de la Commission, qui partait effectivement dans le mauvais sens, notamment dans le contexte du Brexit, où de nouvelles routes maritimes vont s'établir entre l'Irlande et le continent européen ; celles-ci ne pourront pas faire autrement que de passer par des ports français. Si donc les ports français ont bien pour objectif d'attirer de nouveaux trafics, en provenance notamment d'Irlande, ces intentions devront se concrétiser par des projets d'investissement témoignant d'un véritable souhait de participer aux opportunités du Brexit.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Sur ce point, confirmez-vous l'interprétation de la Commission, selon laquelle la définition de ces corridors n'est en aucune façon créatrice de droits particuliers dont d'autres ports seraient exclus ?

Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.

Ce classement permet de devenir éligible à des financements, dans le cadre du mécanisme d'interconnexion européen. Ainsi, les ports sont éligibles à un fonds communautaire qui va dispenser des financements, sous conditions, dans le cadre d'appels d'offres. Il s'agit donc d'un dispositif financier.

Si, précédemment, les ports français ne figuraient pas dans cette annexe, c'est qu'ils n'en voyaient pas la nécessité. Dans le contexte du Brexit, cette publication en plein mois d'août, de surcroît, nous a pris par surprise. Cependant, la Commission a mené le processus de consultation directement auprès des ports. Nous n'avons pas géré ce processus, de sorte que je ne sais pas ce que les ports français ont répondu. Peut-être que leur réponse n'était pas de nature à faire comprendre à la Commission qu'ils voulaient figurer dans cette annexe.

Toujours est-il que nous avons corrigé cela, pour permettre aux ports qui le souhaitent de pouvoir intégrer ce club et d'être éligibles à des financements communautaires à l'avenir. À eux ensuite d'en profiter ou non.

M. Jean-Paul Lecoq. Cette inscription n'est donc pas neutre.

Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.

Non, ce n'est pas neutre, mais il faut après se saisir de cette chance. Le simple fait de figurer sur une carte ne saurait être la fin de l'histoire. Il faut aussi que les ports français développent une offre un peu plus offensive en direction des transporteurs irlandais qui peuvent être amenés à revoir leur route maritime et à s'arrêter au Havre ou à Cherbourg, plutôt que d'aller déposer leurs marchandises à Anvers ou à Rotterdam.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Ce n'est donc ni neutre ni figé.

Mme Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes.

En effet. Et c'est une question d'ordre économique.

À ma connaissance, les parlements étrangers ont eux aussi commencé à travailler sur le Brexit. Cela figure ainsi au programme de travail du Bundestag. Mais les lois n'ont pas encore commencé à être adoptées, du moins on ne peut pas dire qu'un État membre a d'ores et déjà adopté tout le train de mesures nécessaires. En effet, la négociation de l'accord de retrait a toujours été considérée comme prioritaire. Les travaux vont s'accélérer à présent.

Dans le cadre de la négociation des relations futures, le Président de la République a mentionné comme étant extrêmement importantes les questions liées à la pêche et les conditions de concurrence équitables, ce qu'on appelle, dans notre jargon, le *level-playing field*. Pour défendre ces positions, nous allons travailler de la même manière que nous l'avons fait pour la négociation de l'accord de retrait : les vingt-sept États membres vont donner un mandat à la Commission pour continuer à discuter avec le Royaume-Uni et préparer ces accords. Il en résultera sans doute un accord de libre-échange et de partenariat économique très large, qui

comportera un certain nombre de dispositions dans les domaines que je viens de vous citer.

Le Président de la République a rappelé de façon expresse au moment du Conseil européen, il y a quelques jours, que ces questions feront l'objet de toute notre attention, puisqu'elles seront au cœur de l'équilibre global de cet accord. La négociation devra aboutir à ce que cet accord ne permette pas au Royaume-Uni, du fait de ses insuffisances et de ses lacunes, d'adopter des comportements de *dumping*, que ce soit eu égard aux normes sociales ou aux standards environnementaux, par exemple.

Les conditions de concurrence devront donc être un critère à respecter pour négocier le meilleur accord possible avec le Royaume-Uni dans le cadre de notre relation future avec lui. Le mandat de négociation que le Conseil européen donnera aux négociateurs de l'Union européenne mentionnera ces questions de façon expresse.

J'en arrive à la question des ressources humaines. Ce n'est pas parce qu'on décide de recruter 700 douaniers que 700 personnes vont arriver demain matin, déjà formées, et à même d'effectuer des contrôles aux frontières selon les normes de contrôles douaniers existant en Europe. Il en va de même pour les contrôles menés par des vétérinaires dans le cadre de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, dit accord SPS.

La douane va donc procéder à des recrutements en plusieurs vagues. Elle recrute notamment des agents sous contrat pour aller un peu plus vite ; elle organise ensuite des formations en accéléré. Pour ce qui concerne les inspecteurs vétérinaires, les évaluations effectuées par le ministère de l'agriculture varient en fonction des scénarios. S'il n'y a pas d'accord et que le Royaume-Uni devient immédiatement un pays tiers, il sera nécessaire de contrôler quasiment tous les flux. Mais si une transition de dix-huit mois s'ouvre, rien ne changera durant cette période. Les inspecteurs vétérinaires pourront alors continuer à faire « gentiment » leur travail. Car il y a déjà des contrôles sanitaires aux frontières, par exemple dans le port de Dunkerque, que j'ai visité – je ne suis pas encore allée au Havre.

S'agissant des inspecteurs vétérinaires, nous allons devoir accélérer la formation des personnes recrutées sous contrat. Mais il faudra sans doute quelques semaines, soit le temps de s'adapter, pour que les contrôles atteignent après le 30 mars, en cas d'absence d'accord, le même niveau de qualité qu'aujourd'hui à l'égard d'un pays tiers. Dans cette hypothèse, la situation de crise serait toutefois telle que les administrations seraient obligées de dégager des moyens supplémentaires. Ainsi, la douane demanderait à des douaniers en poste en Auvergne d'aller renforcer immédiatement Dunkerque ou Le Havre. De même, j'imagine qu'une *task-force* spécifique se mettrait en place pour permettre aux inspecteurs sanitaires actuellement dans le sud de la France de rejoindre très vite les ports de la Manche. En tout cas, le sujet est bien identifié ; nous avons pris la mesure de cette préoccupation.

Mais on ne pouvait pas, monsieur Lecoq, se préparer dès le lendemain du référendum : cela aurait été prématuré et ambitieux. Il fallait attendre le déclenchement des procédures.

Je vous confirme que le surcoût annuel lié au Brexit s'élèverait à 1,8 milliard d'euros jusqu'à la fin de la période du cadre financier pluriannuel actuel, soit jusqu'en 2020, si le Royaume-Uni sortait sans accord et faisait ainsi défaut au budget communautaire. Mais, par la suite, tout l'enjeu de la négociation au sujet du prochain cadre financier pluriannuel sera de le bâtir sans le Royaume-Uni. De toute façon, il y aura un surcoût pour les contributeurs nets que nous sommes du fait du départ du Royaume-Uni. Là encore, le sujet est bien identifié.

S'agissant des frais d'itinérance (*roaming*), il n'y a pas de dispositions s'appliquant aux pays tiers, sauf accord particulier. Donc il est tout à fait possible que, dans le cadre de la négociation sur la relation future, des mesures soient discutées en la matière. C'est un vrai sujet lié à la circulation des personnes et à la vie des ressortissants des deux côtés de la Manche. Mais peut-être faudra-t-il s'abstenir de prendre des nouvelles de vos cousins anglais dès le 30 mars. (*Sourires.*)

J'en viens à l'impact sur le tourisme. Je ne pense pas que des études aient déjà été effectuées sur le sujet. Car, en cas d'accord comme en cas d'absence d'accord, l'attractivité de la France demeurera pour les touristes du Royaume-Uni – et réciproquement. Les liens entre les deux pays ne vont pas disparaître du jour au lendemain. La seule hypothèse qui puisse effectivement freiner le tourisme est *a priori* écartée, à savoir celle d'une remise en vigueur d'un système de visa. Pour le reste, le fait que nous n'ayons pas la même monnaie n'a pas empêché les touristes d'aller visiter le pays situé pour eux de l'autre côté de la Manche. En tout cas, aucune mesure d'accompagnement n'a déjà été décidée en ce domaine, comme dans aucun autre d'ailleurs.

Quant au nombre de douaniers nécessaires en cas de *soft Brexit*, la douane prévoit d'en recruter 250 dès cette année, avant une montée en puissance qui porterait les effectifs supplémentaires à 700 dans les deux prochaines années. En tout état de cause, la douane est une administration qui dispose d'un volant de personnel assez large. Elle pourrait donc procéder par redéploiement et par réaffectation en cas de nécessité. Nous essayons en tout cas de conserver une certaine élasticité à nos prévisions.

S'agissant du fonds de compensation en cas de conséquences dommageables pour l'économie et à l'intérêt qu'il y aurait à créer un dispositif de la sorte au niveau communautaire, le sujet a déjà été abordé. Pour l'instant, ce n'est cependant pas du tout à l'ordre du jour, même si nous continuons à en défendre l'idée. Je pense qu'en cas d'accidents de ratification ou de *no deal*, les prédispositions de la Commission seraient complètement différentes.

Comment sensibiliser et soutenir les entreprises ? On ne les sensibilisera jamais assez, on ne les aidera jamais assez ! Beaucoup est fait au niveau national par les services de Bercy, mais aussi par le MEDEF et par les fédérations professionnelles. Récemment, Bercy a engagé une action particulière en direction des experts-comptables, ces professionnels juridiques qui peuvent et doivent apporter du soutien aux entreprises, notamment aux plus petites. Mais il y a aussi un travail effectué au niveau local, par les DIRECCTE, les services de l'État en charge de ces questions ; les services des douanes se concentrent déjà beaucoup sur l'identification des entreprises, notamment des plus petites, qui travaillent en lien avec l'export vers le Royaume-Uni. C'est un travail de fourmi, car beaucoup d'acteurs économiques pensent encore qu'au final, on trouvera des solutions et que tout ira bien, alors qu'en fait, ce n'est pas exactement ainsi que les choses se passent. Certains acteurs restent encore dans le déni. Nous essayons de leur enlever cette illusion que rien ne va changer. Si nous disposons d'une période de transition, nous aurons 18 mois de plus pour les convaincre, mais, à un moment donné, de nouvelles dispositions entreront bel et bien en vigueur.

S'agissant de la préparation des entreprises, nous avons justement ouvert un site internet le week-end dernier pour essayer de les renseigner au mieux. Il faudra voir s'il est suffisamment efficace. En Belgique ou en Irlande, les autorités ont lancé un site, qui permet aux entreprises de vérifier si elles sont prêtes, sous forme de quizz. Si c'est une bonne idée, pourquoi ne pas les copier ? On fera peut-être ce genre de choses sur notre site internet, pour veiller à ce que les entreprises s'approprient davantage le sujet, même de manière ludique.

J'en viens à la coopération policière, sujet qui relèvera de la relation future. Il y aura un accord sur les questions de sécurité et de coopération dans le domaine de la police. Notre intérêt est que la coopération policière soit au même niveau qu'aujourd'hui. En cas de *no deal*, on tomberait dans le régime de droit commun en vigueur avec les pays tiers, c'est-à-dire qu'on coopérerait sur des bases *ad hoc*, comme nous le faisons avec les Américains, les Turcs ou les Marocains. Mais cela se ferait dans un contexte compliqué, parce qu'il faudrait renégocier des textes relatifs aux échanges de données. Or les dispositifs à mettre en place sortiraient du cadre du règlement sur la protection des données (RGPD), régime conçu pour les États membres de l'Union européenne. Quant à la coopération policière, elle serait dans un premier temps sans doute un peu moins fluide, les échanges étant moins faciles.

Est-ce que la secrétaire générale des affaires européennes dispose de suffisamment de moyens ? Je vous remercie beaucoup d'avoir posé cette question. Je pense que mes équipes ont dû la susciter ! (*Sourires.*) En tout cas, nous n'avons quasiment pas créé de postes. Pour traiter de ces questions liées au Brexit, nous avons créé en fait deux postes, soit deux équivalents temps plein, temporaires, pour trois ans. Nous verrons s'il faut les prolonger. Pour le reste, nous nous appuyons sur les ressources existantes, soit chacun de mes collègues, chacun dans son service : la conseillère juridique, le responsable des transports, le responsable de la coopération policière... Chacun travaille ainsi sur son « morceau » de Brexit.

Demander des moyens supplémentaires au-delà des deux postes créés, cela aurait été assez ambitieux. Les administrations, de façon générale, ont été très raisonnables.

Au-delà du nécessaire renfort des effectifs de contrôle, le Brexit a engendré, dans les administrations centrales, une surcharge de travail énorme. Autant de temps et d'énergie qui ne sont pas consacrés à d'autres dossiers de coopération européenne... Mais ce devrait être temporaire. Et cela a du moins la vertu de nous apprendre quel est le coût de la « non-Europe », de nous faire revenir aux fondamentaux, à ce que signifie le marché intérieur, ses avantages... C'est donc une expérience forte et intense. Même si ce dossier n'est pas forcément très gai, nous essayons de faire en sorte avec nos partenaires britanniques qu'un esprit positif continue à régner tant dans la négociation que dans cette phase de préparation.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Dans cette affaire, les Britanniques n'auront en tout cas pas été économes du temps et du travail des autres.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Je voulais seulement apporter une dernière correction sémantique, en corrigeant le terme de pieuvre que j'avais employé tout à l'heure, pour lui substituer celui de centre névralgique.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Madame la secrétaire générale, nous nous félicitons de la qualité des contacts que vous avez toujours maintenus et entretenus sur cette question entre le SGAE et les commissions compétentes du Parlement national.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Conséquences du retrait du Royaume-Uni pour les personnes physiques et morales britanniques soumises au droit français

Adopté par la Commission avec modifications

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 1^{er} du projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances les mesures législatives rendues nécessaires pour tirer les conséquences du Brexit sur la situation des ressortissants britanniques et des personnes morales de droit britannique en France. Le délai d'habilitation est fixé à douze mois à compter de la publication de la présente loi.

I. LE CHAMP D'HABILITATION INITIALEMENT RETENU PAR LE PROJET DE LOI

Selon les estimations figurant dans l'étude d'impact du présent projet de loi ⁽¹⁾, elles-mêmes basées sur les chiffres de l'Office britannique des statistiques, environ 150 000 ressortissants britanniques résident, de manière durable, en France. Ces chiffres sont probablement inférieurs à la réalité de l'aveu même de l'ambassadeur du Royaume-Uni dans notre pays.

La plupart des Britanniques vivent dans trois régions : la Nouvelle-Aquitaine (26 % du total), l'Occitanie (17 %) et l'Île-de-France (13 %). Deux tiers d'entre eux sont âgés de 15 à 64 ans, et la moitié occupent un emploi.

Les échanges de marchandises entre la France et le Royaume-Uni sont très importants, les données des ports français et d'Eurotunnel font état respectivement de 3,6 millions et 1,6 million de camions ayant emprunté soit la voie maritime, soit la voie ferroviaire entre la France et le Royaume-Uni.

(1) *Étude d'impact du projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, pp.10-11.*

1. L'entrée et le séjour des ressortissants britanniques en France

En application de l'article 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et de la directive du 29 avril 2004⁽¹⁾ qui garantissent **la liberté d'entrée et de séjour**, les ressortissants britanniques, comme les autres citoyens de l'Union européenne, bénéficient actuellement d'un droit d'entrée et de séjour sur le territoire français, sous réserve des limitations et conditions posées par les articles L. 121-1 à L. 122-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Les Britanniques entrent sur le territoire français sans avoir à présenter de visa ; la simple présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité suffit. Ils peuvent y rester pendant trois mois (court séjour). En revanche, les membres de leur famille⁽²⁾ doivent produire un visa d'entrée sur le territoire national, ou un titre de séjour émis par un autre État membre de l'Union, lorsqu'ils ne sont pas eux-mêmes citoyens européens.

Ces ressortissants obtiennent le *droit* de séjourner en France plus de trois mois (long séjour) s'ils satisfont à l'une des conditions suivantes :

- ils exercent une activité professionnelle, salariée ou non ;
- inactifs, ils disposent pour eux et les membres de leur famille de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ;
- ils sont étudiants, et justifient à ce titre de ressources suffisantes, d'une assurance maladie ainsi que d'une inscription dans un établissement français d'enseignement.

Les ressortissants britanniques obtiennent un droit au séjour permanent s'ils résident de manière légale et ininterrompue depuis au moins cinq années en France.

Les Britanniques n'ont pas, sauf exceptions, l'obligation de détenir un titre de séjour français⁽³⁾. Ils doivent, en principe, s'enregistrer à la mairie de

(1) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE

(2) Est membre de famille du ressortissant d'un État membre de l'Union européenne :

- son conjoint
- son descendant à charge (enfants et petits-enfants) ;
- le descendant à charge de son conjoint ou partenaire ;
- son descendant direct âgé de moins de vingt et un ans (enfants et petits-enfants) ;
- son ascendant direct à charge.

(3) S'ils en font la demande, et s'ils remplissent les conditions pour bénéficier d'un droit au séjour, les ressortissants britanniques, comme l'ensemble des ressortissants des autres États membres, peuvent toutefois l'obtenir.

leur commune de résidence, dans les trois mois suivant leur arrivée. Lorsqu'ils sont issus d'un pays hors de l'Union européenne, les membres de leurs familles peuvent obtenir une carte de séjour spécifique ⁽¹⁾.

En cas de Brexit sans accord, le Royaume-Uni sera considéré comme un État tiers à l'Union européenne et ses ressortissants ne bénéficieront plus du principe de libre circulation. Pour entrer en France, les Britanniques et les membres de leur famille devront solliciter :

– un visa de court séjour, pour les séjours d'une durée inférieure à trois mois, dont les règles de délivrance sont fixées par le droit européen ;

– ou un visa de long séjour, pour les séjours d'une durée supérieure à trois mois, dont les règles de délivrance sont fixées par l'article L. 211-2-1 du CESEDA.

Les Britanniques souhaitant s'installer en France devront désormais obtenir un titre de séjour, conformément aux dispositions des articles L. 311-1 du même code. Leurs proches perdront le bénéfice de la carte de séjour « membres de famille des ressortissants de l'Union européenne ».

Quant aux ressortissants britanniques vivant déjà en France, même s'ils bénéficient aujourd'hui d'un droit au séjour permanent, ils se trouveront en situation irrégulière, faute de disposer d'un titre de séjour.

Les Britanniques et les membres de leurs familles pourront également **acquérir la nationalité française par déclaration**, s'ils respectent les conditions fixées par les articles 21 à 21-29 du code civil (mariage avec un Français depuis plus de quatre ans, résidence habituelle en France depuis plus de cinq ans, notamment). Se posent toutefois la question des délais d'instruction, qui peuvent atteindre dix-huit mois à deux ans, et celle de l'engorgement de certaines préfectures compte tenu de la forte concentration géographique des demandeurs.

Les dispositions figurant à **l'alinéa 2 du présent article** permettraient au Gouvernement de tirer, par ordonnances, les conséquences d'un Brexit sans accord sur l'entrée et le séjour en France des Britanniques. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, des procédures simplifiées pourraient ainsi être créées pour accélérer la délivrance des titres de séjour et un régime transitoire être mis en œuvre pour tenir compte des délais incompressibles d'instruction de telles demandes de titres.

(1) La loi du 16 juin 2011 a étendu le bénéfice de cette carte de séjour à d'autres situations. La carte de séjour peut être délivrée après examen de leur situation personnelle :

- la personne étrangère charge ou faisant partie du ménage d'un ressortissant d'un État membre de l'Union ;
- la personne étrangère dont le ressortissant d'un État membre de l'Union doit, pour des raisons de santé graves, nécessairement et personnellement s'occuper à condition qu'il existe entre eux un lien de parenté ;
- la personne étrangère attestant de liens privés et familiaux durables, autres que matrimoniaux (ex : le partenaire de PACS après un an de vie commune ou le concubin après cinq ans de vie commune).

2. L'emploi des ressortissants britanniques

Les principes de libre circulation et de liberté d'établissement des travailleurs s'appliquent aux ressortissants des États membres de l'Union européenne, en vertu des articles 45 et 49 du TFUE. Ils impliquent l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

Dans l'hypothèse d'un retrait sans accord, les Britanniques, sous contrat de travail de droit français avec un employeur en France, se retrouveront dans la situation des ressortissants d'un État tiers et se verront exiger un titre valant autorisation de travail. En l'absence de ce document, tout employeur pourra voir sa responsabilité engagée, en application de l'article L. 8251-1 du code du travail.

Manifestant le souci de maintenir l'emploi des ressortissants britanniques installés sur le territoire français et ne pas affecter l'activité des entreprises qui les salarient, **l'alinéa 3** permet d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour adopter, notamment, un régime transitoire permettant de tenir compte des délais d'homologation des contrats de travail par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et de délivrance des titres par les préfectures.

3. Les conditions d'exercice de certaines activités professionnelles

Les Britanniques bénéficient de la liberté d'établissement et de la liberté de prestation de services en France en application des articles 49 et 56 du TFUE. Le droit européen ménage la possibilité pour la législation ou la réglementation nationale d'encadrer certaines professions ou activités.

L'accès et l'exercice de certaines professions, notamment celles de médecin, de pharmacien, de débitant de tabac, sont ainsi subordonnés à **une condition de nationalité** imposant d'avoir la nationalité d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'Espace économique européen.

Des **conditions de qualifications professionnelles** existent également, selon l'étude d'impact jointe au présent projet de loi, pour au moins 240 professions en France, dans des champs très variés (santé, architecture, artisanat, sport, justice...).

Il existe enfin, pour certaines professions libérales, **des conditions de détention du capital des sociétés d'exercice**, sous la forme d'une condition de nationalité de l'associé, personne physique ou morale. Cela concerne notamment les professions du cadre de vie (géomètres experts, experts agricoles forestiers, conseils en propriété industrielle), les architectes, les professions juridiques et judiciaires (avocats et avocats aux conseils, notaires, huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires, administrateurs et mandataires judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce), et les experts comptables. Le droit français

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

Le Gouvernement souhaite limiter l'impact économique d'un retrait sans accord et maintenir les activités concernées par ce changement de statut. **L'alinéa 4 du présent article** ouvre une habilitation large afin d'éviter que :

– les ressortissants britanniques soient conduits à renoncer à exercer en France les métiers répondant à une condition de nationalité ;

– les qualifications professionnelles obtenues au Royaume-Uni ne soient plus reconnues en France ;

– les sociétés d'exercice de profession libérale détenues par des professionnels britanniques, installés au Royaume-Uni ou les succursales de sociétés établies au Royaume-Uni doivent cesser leurs activités en France.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'habilitation ainsi rédigée permettra une démarche en deux temps : une phase transitoire dans lesquelles les activités concernées pourront continuer puis une régularisation. Les succursales britanniques devront ainsi changer de statut à l'issue de la période transitoire.

4. La situation des agents de la fonction publique de nationalité britannique

Les ressortissants britanniques peuvent devenir, depuis 1991, fonctionnaires dans l'administration française, conformément à l'article 45 du TFUE tel qu'interprété par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) ⁽¹⁾. Selon les informations figurant dans l'étude d'impact, le nombre d'agents titulaires ayant la nationalité britannique, et exerçant dans la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale ou la fonction publique hospitalière, ne dépasserait pas 1 715. Encore conviendrait-il de retrancher ceux d'entre eux qui disposent également de la nationalité française ou de celle d'un autre État membre.

Repris par l'article 5 *bis* de la loi « Le Pors » du 13 juillet 1983 ⁽²⁾, ce droit exclut les « emplois de souveraineté », c'est-à-dire ceux qui ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté ou qui comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques. En pratique, ces Britanniques seraient, très majoritairement, enseignants dans le second degré ou l'enseignement supérieur.

(1) Voir notamment : Cour de Justice de l'Union européenne, 17 décembre 1980, *Commission des Communautés européennes c/ Royaume de Belgique*, affaire n° 149/79.

(2) Loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires.

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

Après le Brexit, le Royaume-Uni sera considéré comme un État tiers à l'Union européenne. En l'absence d'accord, ses ressortissants ne pourront plus être recrutés en France qu'en tant qu'agents contractuels ; les fonctionnaires en poste seront radiés d'office des cadres à compter du 30 mars 2019 et perdront le bénéfice de leur statut, car ils ne rempliront plus la condition de nationalité posée par l'article 5 *bis* de la loi « Le Pors ».

Dans ce contexte, **l'alinéa 5** habilite, en termes très neutres, le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour définir les « *règles applicables à la situation des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique de nationalité britannique* ». C'est l'étude d'impact qui précise l'intention du Gouvernement d'organiser, le cas échéant, leur recrutement comme contractuel de droit public.

Auditionnées par votre rapporteur, les organisations syndicales ont indiqué que, selon toute vraisemblance, l'administration du ministère de l'éducation nationale n'était pas en mesure de repérer, parmi ses agents, ceux qui ont la nationalité française de ceux qui ne l'ont pas. Si le critère de nationalité est vérifié à l'embauche, il ne semble pas qu'il y ait de moyen de dresser la liste des ressortissants des États membres de l'Union européenne. Par conséquent, il serait matériellement très difficile de procéder à la radiation automatique des enseignants de nationalité anglaise. *A contrario*, si le Gouvernement maintenait l'obligation pour ces agents d'obtenir la nationalité française pour conserver leur statut, ce serait également très difficile à vérifier.

Par ailleurs, si l'éducation nationale ne semble pas en mesure de lister ses fonctionnaires de nationalité britannique, il est possible que d'autres ministères plus petits, mieux structurés et comptant moins d'agents étrangers dans leurs rangs soient capables de les lister. Votre rapporteur pointe le risque de confusion voire de rupture d'égalité selon le ministère d'emploi.

Enfin, compte tenu des délais d'instruction des demandes d'acquisition de la nationalité française, certains syndicats ont demandé un délai de transition de cinq ans pendant lequel les fonctionnaires de nationalité britannique conserveraient leur statut quoi qu'il arrive.

5. Le bénéfice des droits sociaux et des prestations sociales

Les Britanniques résidant en France bénéficient des **mêmes prestations sociales et sont soumis aux mêmes obligations que les ressortissants français**, conformément au principe d'égalité de traitement. Les deux règlements européens

de 2004 et 2009 ⁽¹⁾ applicables couvrent toutes les branches de la Sécurité sociale, à savoir les prestations de maladie, les prestations de maternité et de paternité, les prestations de vieillesse, les prestations de préretraite et d'invalidité, les prestations de survivant et les allocations de décès, les prestations de chômage, les prestations familiales, les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Trois autres principes structurent aujourd'hui la couverture sociale des ressortissants britanniques en France :

– lorsqu'un assuré social a le droit de bénéficier de prestations, c'est dans l'État membre dans lequel il verse ses cotisations (principe d'unicité) ;

– lorsqu'une personne demande à bénéficier d'une prestation, les périodes antérieures pendant lesquelles elle a été assurée, a travaillé ou a résidé dans un autre État membre sont prises en compte si nécessaire afin notamment d'établir que la personne a été assurée pendant la période minimale requise par le droit national pour pouvoir toucher une prestation (principe de totalisation) ;

– enfin, lorsqu'une personne est en droit de percevoir une prestation en espèces d'un État membre, elle peut en général l'obtenir même si elle vit dans un autre État membre (principe d'exportation).

En cas de retrait du Royaume-Uni sans accord, les règles de coordination de sécurité sociale fixées par les textes européens ne s'appliqueront plus entre le Royaume-Uni et les États membres, dont la France. Ce retrait aura donc des conséquences pour l'appréciation de l'ouverture et de la détermination des droits sociaux des ressortissants britanniques résidant en France.

En outre, comme le souligne l'étude d'impact, le Royaume-Uni ne sera plus tenu de compenser la prise en charge par la France des dépenses de santé des résidents britanniques qui perçoivent en France une pension de retraite versée intégralement par un régime britannique (soit 255 millions d'euros en 2016 et 124 millions d'euros en 2017).

Afin de prévenir toute rupture brutale au 30 mars 2019, **l'alinéa 6 du présent article** permettra au Gouvernement d'adopter par ordonnance les mesures nécessaires en matière de droits sociaux et de prestations sociales pour les ressortissants britanniques installés sur le territoire français à la veille du retrait du Royaume-Uni.

(1) Règlement n° 883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et règlement n° 987/2009 du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement n° 883/2004 précité.

6. Les contrôles sur les marchandises et les passagers en provenance du Royaume-Uni

En vertu du **principe de libre-circulation des marchandises**, il n'existe pas aujourd'hui de contrôle sanitaire et phytosanitaire sur les introductions en provenance du Royaume-Uni et à destination de la France ou d'un autre État membre ⁽¹⁾.

Après un Brexit sans accord, les importations et exportations d'animaux vivants, végétaux et produits d'origine animale et végétale en provenance du Royaume-Uni devront être soumises à des contrôles vétérinaires et phytosanitaires aux frontières, selon le régime applicable aux pays tiers. Ces contrôles sont encadrés par une réglementation européenne stricte ⁽²⁾ et ils devront être effectués dans des installations dédiées, disposant d'un agrément délivré par la Commission européenne. Les dispositions applicables sont reprises dans les articles L. 236-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

L'alinéa 7 prévoit une habilitation pour permettre, de manière transitoire, compte tenu du délai de dix-huit mois nécessaire à l'agrément, de déroger aux dispositions du code rural et de la pêche maritime afin de pouvoir réaliser ces contrôles hors des postes d'inspection frontaliers et points d'entrée communautaire et pas nécessairement au moment de leur introduction sur le territoire national.

7. Le transport routier par des personnes établies au Royaume-Uni

Les opérations de transport international de marchandises et de personnes par route ont été entièrement libéralisées sur le territoire de l'Union européenne. Elles sont régies par deux règlements séparés ⁽³⁾, d'application directe en droit interne.

Le droit européen ne s'applique pas, en revanche, aux opérations de transport entre un État membre et un pays tiers, sauf si un accord de réciprocité a

(1) Voir le commentaire de l'article 3 du présent projet de loi, plus détaillé sur ce point.

(2) Les textes qui composent cette réglementation européenne sont : le règlement (CE) n°136/2004 fixant les procédures des contrôles vétérinaires aux postes d'inspection frontaliers de la Communauté lors de l'importation des produits en provenance de pays tiers, le règlement (CE) n° 882/2004 modifié relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux, la directive 91/496/CEE modifiée fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les animaux en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté et modifiant les directives 89/662/CEE, 90/425/CEE et 90/675/CEE, la directive 97/78/CE modifiée fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté et la directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté.

(3) Le règlement n° 1072/2009 du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route et le règlement n° 1073/2009 du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus.

été conclu par l'Union européenne et ce pays tiers, ou par un accord bilatéral entre l'État membre et le pays tiers concerné.

Le retrait sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne, qui aboutira à conférer à celui-ci le statut d'État tiers, ouvrira un vide juridique, auquel l'habilitation prévue par **l'alinéa 8 du présent article** vise à remédier.

II. LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

En commission spéciale, outre des améliorations rédactionnelles ou de précision, les sénateurs ont adopté plusieurs amendements à l'initiative du rapporteur.

En premier lieu, contre l'avis du Gouvernement, ils ont choisi d'élargir les dispositions des **alinéas 3 et 4 du présent article** relatives à l'emploi et aux qualifications professionnelles aux salariés appelés à exercer leur activité en France au sein d'entreprises britanniques ayant fait le choix de s'y déployer après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Les sénateurs ont également opté, dans les mêmes conditions, pour une reconnaissance immédiate des qualifications professionnelles obtenues au Royaume-Uni dès lors que les titulaires de celles-ci exercent leur activité en France au 30 mars 2019, sans examen probatoire (**même alinéa 4**) et souhaité faciliter l'accès à la protection sociale française pour les salariés appelés, au lendemain du 30 mars 2019, à exercer leur activité en France au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique ayant fait le choix de s'y déployer après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (**alinéa 6**).

Ils ont également précisé les finalités de l'habilitation confiée au Gouvernement, en insérant **les alinéas 11 à 16 (nouveau paragraphe II)**. Les dispositions introduites rappellent que l'article 1er du projet de loi vise à tirer les conséquences d'un Brexit sans accord sur la situation en France des Britanniques mais également sur la préservation des activités économiques et des flux de marchandises et de personnes.

De même, le Gouvernement serait explicitement habilité à prévoir des procédures administratives allégées et des délais de régularisation pour les personnes concernées (**alinéa 15**).

Alors que l'**alinéa 16** du projet de loi permet au Gouvernement d'accorder un traitement plus favorable aux ressortissants britanniques, sous réserve de réciprocité, les sénateurs ont supprimé le renvoi à un décret pour fixer la date de cette réciprocité. Ils ont estimé que ce renvoi devait être opéré directement dans les ordonnances, non dans la loi d'habilitation.

En séance publique, suivant la proposition du rapporteur de la commission spéciale et contre l'avis du Gouvernement, les sénateurs se sont bornés à préciser que les ordonnances seraient applicables « *dans l'attente* » des traités ou d'accords

bilatéraux entre la France et le Royaume-Uni, qui définiront le nouveau cadre des relations entre les deux États. Dans l'esprit de ses promoteurs, cette rédaction permettrait que des mesures temporaires prises au moment du Brexit mais devenues inutiles ensuite puissent être abrogées avant même l'entrée en vigueur de ces traités ou accords (**alinéa 10**).

III. LES MODIFICATIONS OPÉRÉES PAR VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La Commission a, en premier lieu, adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, plusieurs amendements de Mme Kuric et du groupe LaREM, de M. Bru et de plusieurs membres du groupe MODEM ainsi que du rapporteur afin de revenir sur les dispositions introduites par les sénateurs **aux alinéas 3, 4 et 6** qui élargissaient les habilitations en matière d'accès à l'emploi, de reconnaissance des qualifications professionnelles et de protection sociale aux ressortissants britanniques exerçant leur activité en France au sein d'entreprises installées sur le territoire britannique ayant fait le choix de s'y déployer après le Brexit.

Par parallélisme avec l'article 2, elle a décidé, suivant la proposition de votre rapporteur et avec l'avis de sagesse de la ministre, que l'habilitation engloberait la reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues au Royaume-Uni, mais également l'expérience professionnelle (**alinéa 4**).

À l'initiative de M. Vincent Bru et de plusieurs membres du groupe MODEM, d'une part, et de M. Marilossian, d'autre part, votre commission spéciale a supprimé l'énumération très réductrice des intérêts de la France – économie, finances, défense et sécurité – que le Sénat avait insérée à **l'alinéa 9**, dans le souci peut-être excessif d'encadrer l'habilitation-balai figurant à la fin du I du présent article 1^{er}.

Elle a également suivi le rapporteur et procédé, avec l'avis de sagesse du Gouvernement, à une réécriture de l'objectif mentionné au 1^o du II (**alinéa 11**) aboutissant à ce que les ordonnances prennent en compte toutes les dimensions du maintien des ressortissants britanniques sur notre territoire, et pas seulement l'adaptation des modalités d'entrée et de séjour.

Unanimement soucieuse, en l'absence d'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, de maintenir sans condition le statut et le cadre d'emploi des fonctionnaires de nationalité britannique, la Commission a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de Mme Kuric et du groupe LaREM, sous-amendé par votre rapporteur, inscrivant cet objectif dans un nouveau 2^o *bis* du II de l'article 1^{er} (**après l'alinéa 12**).

Sur la proposition de votre rapporteur et avec l'avis favorable du Gouvernement, votre commission spéciale a :

– regroupé les 3^o et 4^o du II en un seul objectif (**alinéas 13 et 14**), tout en insistant sur le fait que l'exigence de sécurité excède le seul domaine sanitaire ;

– et procédé à une réécriture de **l’alinéa 15** retirant la possibilité de recourir à des procédures dérogatoires ou simplifiées de l’énumération des objectifs poursuivis et réintroduisant la faculté laissée au Gouvernement de prévoir aussi des adaptations législatives.

Elle a également adopté divers amendements de portée strictement rédactionnelle proposés tant par le rapporteur que par Mme Kuric et le groupe LaREM.

Enfin, votre rapporteur s’est engagé auprès de MM. Marleix et Quentin à apporter des éléments de réponse, en séance publique, sur la situation des cabinets britanniques d’avocats installés en France et inscrits au barreau en tant que personnes morales.

Article 2

Conséquences du retrait du Royaume-Uni sur les ressortissants français et intérêts de la France

Adopté par la Commission avec modifications

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 2 du projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances les mesures législatives rendues nécessaires pour tirer les conséquences d'un retrait sans accord sur la situation des ressortissants français, celle des acteurs économiques engagés dans des liens avec le Royaume-Uni et sur le tunnel sous la Manche. Le délai d'habilitation est fixé à douze mois à compter de la publication de la présente loi.

I. LE CHAMP D'HABILITATION INITIALEMENT RETENU PAR LE PROJET DE LOI

L'objet de l'article est de tirer les conséquences d'un retrait du Royaume-Uni sans accord conclu conformément à l'article 50 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en ce qui concerne la protection des intérêts nationaux, la situation des ressortissants français ayant vécu au Royaume-Uni ainsi que les autres personnes auxquelles le droit de l'Union interdit de réserver un traitement différent.

Cet article traite de cinq domaines différents, dans lesquels il convient que le Gouvernement prévienne les conséquences qu'entraînerait un Brexit sans accord sur la situation des ressortissants français qui travaillent ou résident au Royaume-Uni.

En particulier, les ordonnances viseraient à régler les difficultés juridiques en matière de droits sociaux, de reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles, d'exportation des produits et matériels de défense, de l'accès des entités françaises au système financier britannique et à la continuité des flux de transport à travers le tunnel sous la Manche.

A. LES DROITS SOCIAUX DES RESSORTISSANTS FRANÇAIS

L'article 2, paragraphe 1^o du projet de loi d'habilitation vise la prise en compte, pour l'ouverture et la détermination des droits sociaux, des périodes d'assurance, d'activités ou de formation professionnelle exercées ou effectuées au Royaume-Uni avant la date de son retrait de l'Union européenne.

1. L'état du droit

La possibilité pour les ressortissants français de prétendre à des droits sociaux sur la base de leur temps de travail dans un autre État membre de l'Union européenne est encadrée par le droit de l'Union, via deux règlements n° 883/2004 et 987/2009.

Le règlement (CE) n° 883/2004, entré en vigueur le 1^{er} mai 2010, porte sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Celui-ci s'applique « aux ressortissants de l'un des États membres, aux apatrides et aux réfugiés résidant dans un État membre qui est ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants. » Les principales dispositions du règlement sont les suivantes :

– égalité de traitement entre les ressortissants de l'Union européenne en matière de bénéfice des prestations ;

– totalisation des périodes d'assurance et d'emploi sous la législation d'un autre État membre comme s'il s'agissait de la législation de l'état membre de l'institution compétente au sens du règlement ;

– levée des clauses de résidence, de telle sorte que, sauf disposition contraire, les prestations sociales ne peuvent faire l'objet d'aucune réduction, modification, suspension, suppression ou confiscation du seul fait que le bénéficiaire réside dans un autre État membre que l'institution compétente.

Le règlement (CE) n° 987/2009 fixe les conditions d'application du précédent règlement, en visant notamment la meilleure coordination possible entre les systèmes de sécurité sociale nationaux, via le transfert de données et de documents entre autorités compétentes.

En vertu de ce régime, les ressortissants français quittant le Royaume-Uni peuvent prétendre à des prestations de chômage, s'ils travaillent à nouveau au moins un jour en France.

Le régime relatif aux ressortissants français ayant travaillé dans un État tiers est régi quant à lui par l'article L. 5422-13 du Code du travail. À ce titre, il revient à l'employeur d'assurer les salariés contre tout risque de privation d'emploi, y compris pour les salariés détachés à l'étranger par leur employeur ainsi que les salariés expatriés.

L'affiliation au régime d'assurance chômage des autres salariés expatriés est facultative. Les employeurs peuvent les affilier, mais les salariés peuvent également s'affilier eux-mêmes à un régime d'assurance chômage, en payant la contribution patronale. À défaut, les périodes d'activité exercées dans des États tiers ne peuvent être pris en compte dans le cadre de l'ouverture de prestation chômage en France.

2. Les risques d'un retrait du Royaume-Uni sans accord

En l'absence d'accord, les ressortissants français qui ont travaillé ou séjourné au Royaume-Uni avant de revenir en France pourraient ne plus bénéficier de la prise en compte de leur activité au moment du calcul de leurs droits. Les règlements n° 883/2004 et 987/2009 cesseront en effet de s'appliquer. Les salariés pourraient donc se trouver dans l'incapacité de faire appliquer les principes de totalisation et de portabilité sans bénéficier pour autant du régime relatif aux expatriés inscrit à l'article L. 5422-13 du Code du travail.

Par ailleurs, pour ce qui concerne le calcul des prestations contributives (vieillesse, invalidité, accident du travail et maladie professionnelle), seules les périodes nationales pourraient être prises en compte.

3. Le dispositif proposé par le Gouvernement

Afin de parer à la diminution, voire l'extinction des droits à prestation des ressortissants français, le Gouvernement propose de prendre des mesures en vue de préserver leurs intérêts.

Des dispositifs de reconnaissance spécifique des périodes travaillées avant le retrait pour les Français revenant après celui-ci restent à imaginer. Il pourrait être envisagé de faire basculer automatiquement les salariés expatriés au Royaume-Uni vers le régime institué à l'article L. 5422-13 du Code du travail. Le calcul des prestations dont seront bénéficiaires les ressortissants français ayant travaillé sous le régime du droit de l'Union, puis sous le régime de droit commun des expatriés dans les États tiers, ne doit toutefois pas, qu'il s'agisse des prestations d'assurance-chômage ou des prestations contributives, aboutir à une diminution des droits pour ces salariés.

B. LES DIPLÔMES ET QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES

1. L'état du droit

L'harmonisation de la reconnaissance des qualifications professionnelles contribue, pour l'Union européenne, à renforcer le marché intérieur et l'exercice des libertés fondamentales que sont la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services.

C'est ce qui justifie le régime actuel de reconnaissance des qualifications professionnelles entre États membres, institué par la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Celle-ci entre en application directe de l'actuel article 53 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), aux termes duquel « afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres, ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci. »

Le régime général institué par la directive est le suivant : « la reconnaissance des qualifications professionnelles par l'État membre d'accueil permet au bénéficiaire d'accéder dans cet État membre à la même profession que celle pour laquelle il est qualifié dans l'État membre d'origine et de l'y exercer dans les mêmes conditions que les nationaux. » Ce droit se traduit notamment par une dispense des exigences relatives à l'autorisation, à l'inscription ou à l'affiliation auprès d'une organisation professionnelle ou un organisme professionnel, ainsi qu'à l'inscription auprès d'un organisme de sécurité sociale.

La transposition en droit français de la directive a été effectuée au moyen d'une ordonnance transversale relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles de professions réglementées, laquelle dispose, entre autres, des dispositions relatives à la carte professionnelle européenne, à la coopération administrative entre États membres, ainsi que de nombreuses dispositions sectorielles. Cette ordonnance est complétée par deux ordonnances, 33 décrets et 34 arrêtés qui dessinent l'ensemble du paysage de la reconnaissance de près de 240 professions ou activités professionnelles réglementées.

2. Les risques d'un retrait du Royaume-Uni sans accord

Si nous ne disposons pas, ainsi que l'atteste l'étude d'impact, de statistique précise quant au nombre de professionnels ayant obtenu leurs qualifications professionnelles au Royaume-Uni et exerçant en France, il demeure qu'un retrait sans accord entraînerait automatiquement la perte du bénéfice des règlements européens.

Les conséquences de la perte de ce statut pourraient être majeures et entraîner des conséquences en cascade. *La perte de licences par des avocats, par exemple, pourrait aboutir à une grande confusion dans la poursuite des litiges et mettre en péril la sécurité juridique de nombreuses affaires en instance.*

3. Le dispositif proposé par le Gouvernement

Le Gouvernement veut assurer la bonne prise en compte des diplômes et des qualifications professionnelles acquis ou en cours d'acquisition et l'expérience

professionnelle acquise au Royaume-Uni à la date de son retrait de l'Union européenne, en fournissant d'abord un effort d'identification des professions qui pourraient être touchées et d'atténuation des conséquences potentielles d'un retrait sans accord sur les professionnels.

Les mesures proposées par le Gouvernement doivent comprendre, outre l'identification des acteurs économiques concernés, un effort de communication auprès des professionnels, dans l'ensemble des secteurs. Il peut pour cela s'appuyer sur les organisations ou organismes professionnels auxquels ces professions réglementées sont adossées, de telle sorte que l'ensemble des membres bénéficiant à l'heure actuelle d'une reconnaissance de leur qualification en vertu de leur expérience et diplômes acquis au Royaume-Uni puissent s'organiser en cas d'absence d'accord.

C. LES TRANSFERTS DE PRODUITS LIÉS À LA DÉFENSE ET DE MATÉRIELS SPATIAUX

1. L'état du droit

Le transfert, les importations et les exportations de produits liés à la défense sont régis par deux dispositifs juridiques différents selon qu'ils concernent un État membre de l'Union européenne ou un État tiers.

Dans le premier cas, les transferts entrent dans le champ de la directive n° 2009/43/CE du 6 mai 2009 simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté. Cette directive vise l'élimination des obstacles superflus à l'établissement d'un marché intérieur des produits liés à la défense, dans le respect des mesures nécessaires à la protection de la sécurité des États membres.

Le marché européen s'organise donc de la façon suivante :

– le transfert de produits liés à la défense entre États membres est soumis à la délivrance d'une autorisation préalable, émise par l'État membre d'origine ;

– ensuite, aucune autre autorisation, émise par un autre État membre, n'est nécessaire pour le passage par des États membres ou l'entrée sur le territoire de l'État membre où le destinataire de produits liés à la défense est situé.

– Les échanges se font toutefois sous réserve des dispositions nécessaires à la préservation de la sécurité publique, à la sécurité des transports ou les dispositions d'ordre public.

Il existe des régimes dérogatoires d'exemption d'autorisation préalable pour des transferts de produits lorsque le fournisseur ou le destinataire est une institution publique ou fait partie des forces armées, lorsque les livraisons sont effectuées par l'Union européenne, l'OTAN, l'AIEA ou d'autres organisations

intergouvernementales aux fins de l'exécution de leurs missions ou encore lorsque le transfert est nécessaire à des fins de réparation, d'entretien, d'exposition ou de démonstration.

Dans les autres cas, la directive prévoit un système de triple licence qui régit les transferts de produits liés à la défense :

– les licences générales de transfert permettent aux fournisseurs résidant dans l'État membre d'émission de la licence à effectuer les transferts spécifiés dans le texte de la licence ;

– les licences globales de transfert sont délivrées à des fournisseurs individuels qui en font la demande et leur permettent de transférer dans un ou plusieurs États membres des produits liés à la défense. La licence globale de transfert spécifie les produits ou catégorie de produits ainsi que les destinataires autorisés. Elle est valable trois ans ;

– les licences individuelles de transfert permettent le transfert d'une quantité limitée et spécifiée de produits liés à la défense. Ces licences sont soumises à un régime strict, qui se justifie notamment par la protection des intérêts essentiels de la sécurité des États membres ou des raisons d'ordre public.

Cette directive a été transposée par la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif et le système d'autorisation est inscrit à l'article L. 2335-10 du code de la défense. Celui-ci distingue :

– les licences générales de transfert, prises sous la forme d'arrêtés ;

– les licences globales et individuelles de transfert, qui doivent l'objet d'une notification.

Les licences de transfert publiées ou notifiées par un État membre autorisent l'entrée ou le passage des produits liés à la défense par le territoire national.

D'autres matériaux sont soumis à des régimes d'autorisation spécifiques. Ainsi, le transfert des armes, munitions et leurs éléments qui ne relèvent pas de la catégorie A2, est conditionné à une autorisation préalable spécifique. Les matériaux spatiaux définis à l'article L. 2335-18 du code de la défense sont soumis à un régime d'autorisation préalable dont les modalités sont déterminées par un décret en Conseil d'État.

Le transfert des produits liés à la défense vers les États tiers relève, quant à lui, purement du droit national. La prohibition générale de l'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés vers des pays tiers, inscrite à l'article L. 2335-2 du code de la défense, est complétée par un régime d'autorisation administrative préalable d'exportation, dénommée « licence d'exportation ».

Celle-ci se décline également en licences générales d'exportation, licences globales d'exportation et licences individuelles d'exportation.

2. Les risques d'un retrait du Royaume-Uni sans accord

Un retrait sans accord priverait de base légale un grand nombre de licences conclues sous le régime de la directive n° 2009/43/CE précitée. Or, dans le flux comme dans le stock de licences d'exportation conclues pour l'exportation vers des États membres, le Royaume-Uni constitue un débouché crucial pour l'ensemble des grandes sociétés de la base industrielle et technologique de défense (BITD) française.

	Nombre de licences d'exportation délivrées, en 2017	Prises de commande des industries de défense françaises à l'exportation, en 2017
Vers le Royaume-Uni	225	112,8 millions d'euros
Total	5 573	6,9 milliards d'euros

Commission spéciale. Source : étude d'impact

Le Royaume-Uni représentait donc en 2017 6,1 % du montant total des prises de commande des industries françaises à l'exportation et 4 % du total des licences délivrées.

Or le changement imposé par un retrait sans accord impliquera un basculement du traitement des matériels liés à la défense et spatiaux du régime intra-européen au régime d'État tiers. Les flux à destination ou en provenance du Royaume-Uni relèveront non plus du régime fixé à l'article L. 2335-9 du code de la défense, mais de celui de l'article L. 2335-2 du même code. De même, les matériels spatiaux ne relèveront également plus que de l'article L. 2335-2 du code.

Si ce changement n'aura qu'un impact restreint sur la conclusion de nouvelles licences à destination du Royaume-Uni conclues après le 30 mars 2019, le régime des licences ouvertes actuellement est incertain. Or, le changement de base légale contraindra les industriels à déposer de nouvelles demandes de licence auprès du ministre des armées. Une procédure administrative rigoureuse, impliquant notamment un avis de la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG), devra être intégralement suivie. Les risques posés en termes de coûts, de retards dans les livraisons et, *in fine*, de potentielles pertes de marché, pourraient peser sur le secteur français des industries de défense, qui représente environ 200 000 emplois.

3. Le dispositif proposé par le Gouvernement

Étant donnée la nécessité de changer de base légale et l'impossibilité pour l'autorité administrative de modifier, sur cet aspect, les licences en cours, le gouvernement souhaite être habilité à prendre des mesures pour permettre aux bénéficiaires de licences globales et individuelles de transfert de produits liés à la défense à destination du Royaume-Uni de poursuivre la fourniture de ces produits jusqu'à l'expiration du terme fixé par ces licences. La durée maximale de validité de ces dernières étant de trois ans, ces dispositions ne pourront produire leurs effets que jusqu'au 29 mars 2022, au plus tard.

Le gouvernement fait également valoir, dans son étude d'impact, que de telles mesures de prorogation diminueraient l'impact administratif d'un retrait sans accord du Royaume-Uni.

Votre rapporteur estime également que la sensibilité des flux et l'importance de ces échanges justifient, sans que la sécurité juridique des licences ou leur contrôle administratif en pâtisse, la prorogation du régime des licences d'exportation des produits liés à la défense, actuellement ouvertes à destination du Royaume-Uni.

D. LES SYSTÈMES DE RÉGLEMENT INTERBANCAIRE, LES CONVENTIONS CADRES EN MATIÈRE DE SERVICES FINANCIERS ET LES CONDITIONS D'EXÉCUTION DES CONTRATS

La fourniture de services bancaires et financiers dans le cadre du marché unique de l'Union européenne est facilitée par le biais de directives et règlements sectoriels, permettant l'octroi aux établissements implantés sur le territoire de l'Union européenne de licences spécifiques, les « passeports » financiers.

Il existe actuellement neuf types de « passeport » différents, permettant aux banques et à une vaste gamme de prestataires de services financiers d'exercer leur activité dans l'ensemble de l'Union européenne. À titre d'exemple, la directive (UE) n° 2013/36 et le règlement (UE) n° 926/2014, applicables à ceux de ces établissements qui sont implantés dans l'un des États membres de l'Union européenne, encadrent l'activité des établissements de crédit. De la même manière, la directive dite « CRD IV » permet aux établissements de services bancaires aux entreprises implantés au Royaume-Uni de fournir des services de conseils, des prêts ou des services de conservation ou de dépôt à une entreprise dans un autre pays de l'Union européenne.

L'ensemble des réglementations sectorielles permet donc d'exercer les libertés d'établissement et de prestation de services financiers dans d'autres États membres de l'Union européenne, moyennant uniquement quelques autorisations supplémentaires. Ainsi, en 2014, les banques et établissements financiers britanniques fournissaient plus de 20 milliards d'euros à leurs clients européens.

Comment fonctionne le passeport?

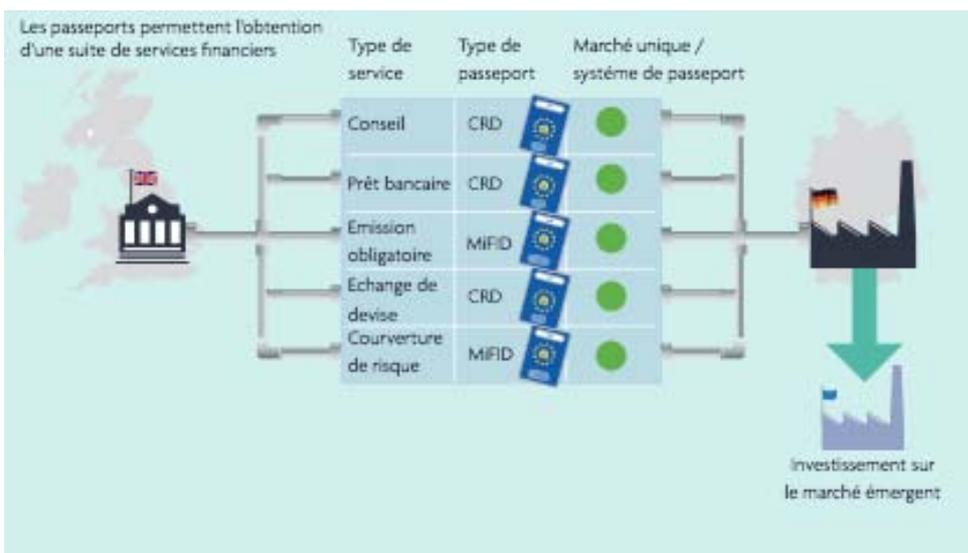
Une banque basée au Royaume-Uni jouit de droits élargis et bien reconnus. Elle peut :

- fournir à ses clients un large éventail de services bancaires dans tout le Royaume-Uni et dans l'UE des 27.
- établir une succursale dans tout autre pays de l'UE à partir de laquelle elle peut offrir des services bancaires transfrontaliers dans tous les autres pays de l'UE.
- le faire avec efficacité, sans doublons et à bas-coûts.

Que signifie la perte du passeport européen?

Une fois la sortie de l'UE actée, une banque basée au Royaume-Uni n'a pas de droit de passeport. En lieu et place, elle doit faire une demande d'agrément pour chaque pays de l'UE :

- il n'existe pas d'agrément dans de nombreux pays.
- L'éventail de services bancaires agréés est beaucoup plus étroit.
- L'agrément est normalement limitée à un seul pays à la fois (à savoir, pas de droits transfrontaliers).



Source ; UK Finance, « Qu'est-ce que le « système de passeport européen » et pourquoi est-il si important ? »

À l'inverse, les banques implantées dans les pays tiers ne bénéficient pas du régime institué par les directives sectorielles en matière de prêts et dépôts bancaires (Directive CRD relative aux fonds propres réglementaires), de services d'investissement (directive MiFiD), de prestation de cartes de crédit, paiements et monnaie électronique (directive DSP) ou encore de gestion d'actifs.

La transformation du Royaume-Uni en État tiers conduit à un risque de remise en cause brutale, sur deux aspects particulièrement : le système de règlement interbancaire et la continuité des contrats et conventions cadres établis sous le régime du droit de l'Union.

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

a. L'état du droit

La sortie du Royaume-Uni sans accord entraîne également la fin de la participation des opérateurs britanniques au système financier européen sous le régime du droit de l'Union. Or la transformation du Royaume-Uni en État tiers a des répercussions sur un ensemble de systèmes intégrés, tels que celui du règlement interbancaire et des livraisons des pays tiers.

Le système de règlement interbancaire européen est structuré par des directives et des règlements sectoriels visant à la fois l'approfondissement du marché financier européen et la sécurité juridique des opérateurs en cas de défaillance de l'un d'entre eux.

La première directive adoptée dans ce domaine, directive n° 98/26/CE, dite « directive Finalités » concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres, s'applique aux systèmes de paiement et de règlement de titres, à tout participant à ces systèmes et aux garanties (collatéral) constituées dans le cadre de la participation à ces systèmes ou dans le cadre d'opérations des banques centrales.

Le but de cette directive est d'éviter que la faillite ou l'insolvabilité de l'un des participants du système, ou du système lui-même, entraîne par contagion l'insolvabilité d'autres participants au même système ou d'autres systèmes. Définis de manière stricte comme un accord formel conclu entre au moins trois participants comportant des règles communes et des procédures normalisées pour la compensation ou l'exécution des ordres de transfert entre les participants, un système est régi par la législation de l'État membre dans lequel l'un au moins des participants a disposé son siège social.

La directive prohibe l'inexécution d'un paiement initié avant une faillite ou l'annulation rétroactive d'ordres effectués au sein d'un système ou de système à système. Les règles du système s'appliquent également y compris en cas de faillite d'un participant, selon des modalités dérogatoires au régime commun des faillites.

Cette directive a été traduite en droit français aux articles L. 330-1 à L. 330-3 du code monétaire et financier. En vertu, notamment, du III de l'article L. 330-1, l'ouverture d'une procédure d'insolvabilité n'entraîne pas la remise en cause des obligations contractuelles, qui doivent toujours être exécutées, et les opérations engagées conservent leur caractère irrévocable et définitif, par dérogation du droit des procédures collectives.

La France a toutefois fait le choix de ne pas adapter son droit en fonction du considérant 7 de la directive « Finalités », selon lequel « les États membres peuvent appliquer les dispositions de la présente directive à leurs propres institutions qui participent directement à des systèmes de pays tiers et aux garanties constituées dans le cadre de la participation à de tels systèmes ». D'autres États membres de l'Union européenne ont fait un choix inverse, ce qui pourrait conduire, en l'absence d'accord, à une forme de désavantage concurrentiel pour les entreprises françaises.

b. *Les risques d'un retrait du Royaume-Uni sans accord*

Les établissements financiers français bénéficient actuellement de l'accès à plusieurs infrastructures post-marché qui contribuent à la bonne application des opérations de négociation d'actifs financiers. Les chambres de compensation permettent d'opérer les opérations de compensation dans le cadre du traitement des opérations sur titres. Les chambres assurent généralement la réception et l'enregistrement des opérations individuelles en provenance du système de négociation, le calcul des positions nettes des membres de la chambre la gestion des dispositifs de maîtrise des risques, la substitution par notation au vendeur et à l'acheteur en tant que contrepartie centrale garantissant la bonne fin des transactions, et enfin le transfert des ordres nets vers les systèmes de règlement livraison.

Ces derniers constituent la partie finale du traitement des titres, via le dénouement des engagements réciproques de l'acheteur et du vendeur et la passation des écritures en compte assurant le caractère définitif des transactions, soit la livraison des titres à l'acheteur et, en contrepartie, le versement des fonds correspondants au vendeur.

Dès lors que le Royaume-Uni sort sans accord de l'Union européenne, les dispositions de la directive « Finalités », qui concernent avant tout à ces systèmes de paiement et de règlement des titres, ne s'appliqueront plus aux systèmes britanniques.

Les systèmes des pays tiers ne bénéficient donc pas des dérogations européennes au régime des faillites. Les systèmes britanniques pourraient donc refuser la participation d'établissements financiers français, faute de garantie juridique en cas de défaillance de l'un des acteurs. Or, les établissements financiers français participent activement au marché des opérations de change ou de règlement-livraison des titres britanniques. La perte de l'accès, en particulier,

aux systèmes de règlement CLS, CREST et CHAPS, pourrait entraîner un préjudice important pour les banques européennes et françaises.

c. Le dispositif proposé par le Gouvernement

Le Gouvernement souhaite garantir l'accès des entités financières françaises aux systèmes de règlement interbancaire et de livraison des pays tiers, en assurant toujours le caractère définitif des règlements effectués au moyen de ces systèmes. La directive n° 98/26/CE comprend un considérant aux termes duquel « les États membres peuvent appliquer les dispositions de la présente directive à leurs propres institutions qui participent directement à des systèmes de pays tiers et aux garanties constituées dans le cadre de la participation à de tels systèmes. » La France n'a toutefois pas fait le choix d'user de cette faculté, et il est donc nécessaire d'étendre la définition d'un système au titre de l'article L. 330-1 aux systèmes régis par une loi de pays tiers.

Cette extension permettrait aux acteurs financiers français intervenant sur le marché du change, de compensation de titres ou en charge d'opérations en livres sur des titres britanniques de continuer à y occuper leur place et à y poursuivre leurs activités.

2. Continuité de l'utilisation des conventions cadres en matière de services financiers et sécurisation des conditions d'exécution des contrats conclus antérieurement à la perte de la reconnaissance des agréments des entités britanniques en France

a. L'état du droit

Les entreprises financières britanniques ont pu établir des conventions cadres en matière de services financiers sous l'empire de l'actuelle législation européenne. Cette possibilité reposait notamment sur la possession d'un « passeport » européen. Selon la position exprimée par le Gouvernement dans son étude d'impact, « concernant les situations en cours, aucun texte européen ne précise les conséquences juridiques de la perte du passeport sur les contrats valablement formés antérieurement à cette perte. »

Les travaux du Haut Comité juridique de la place financière (HCJP) de Paris relève que les risques de rupture dans l'exécution des contrats en cours seraient limités. Les contrats conclus avant le retrait du Royaume-Uni ne seraient donc pas frappés de nullité. Seul leur renouvellement et la modification d'une obligation essentielle des parties aux contrats en cours seront prohibés.

b. Les risques d'un retrait du Royaume-Uni sans accord

Étant donné qu'en matière bancaire, les obligations essentielles dans les contrats qui lient les établissements britanniques à des contreparties françaises auront déjà été remplies, leur poursuite pourra être valablement exécutée, y compris en après un retrait sans accord du Royaume-Uni. La même logique

prévaut pour les contrats conclus en matière de services d'investissement ou en matière de gestion d'actifs.

Il demeure toutefois que certains sujets particuliers tels que les contrats d'assurance de long terme, dans des domaines tels que l'urbanisme ou la santé, doivent faire l'objet d'une attention particulière. Dès lors que l'événement constitutif de l'entrée en vigueur de la protection est survenu, le contrat d'assurance ne saurait être frappé de nullité pour la seule raison que l'assureur est désormais établi dans un État tiers.

Pour ce qui est de la question des conventions cadres elle-même, l'acculturation en droit français de ce type de contrat contribuerait largement à l'attractivité française. L'alignement des dispositions de ces conventions cadres avec le droit anglo-saxon pourrait contribuer au choix de l'association internationale des Swaps et Dérivés (ISDA) de rédiger son contrat-type en droit français. Le retrait sans accord du Royaume-Uni pourrait entraîner le rapatriement de nombreux contrats en France, notamment dans le domaine des contrats de dérivés.

c. Le dispositif proposé par le Gouvernement

Afin de répondre aux nécessités liées au rapatriement des contrats, le Gouvernement propose d'adapter le droit financier à deux sujets.

Le premier concerne le champ des opérations éligibles à la compensation-résiliation, qui ne couvre pas, à l'heure actuelle, les opérations de change au comptant (spot FX) et la vente, l'achat, la livraison de métaux précieux ou encore les opérations sur quotas de CO₂. Le second concerne la pratique de l'« anatocisme », soit la possibilité pour deux parties à un contrat de dérivés de facturer des arriérés de retard capitalisés en cas de défaut de paiement. Cette pratique n'est actuellement applicable que pour les arriérés échus depuis au moins un an, alors que la période d'ouverture pour cette capitalisation en droit anglo-saxon est inférieure à une année. Cette adaptation ne serait faite que pour les conventions financières de type ISDA, à l'exclusion des contrats courants.

E. LA CONTINUITÉ DES FLUX DE TRANSPORT DE PASSAGERS ET DE MARCHANDISES ENTRE LA FRANCE ET LE ROYAUME-UNI À TRAVERS LE TUNNEL SOUS LA MANCHE

1. L'état du droit

Le transit de passagers et de marchandises par le biais du tunnel sous la Manche est structuré par des dispositions d'ordre bilatéral et européen.

En premier lieu, le traité de Cantorbéry, signé le 12 février 1986, régit les obligations des États concédants ainsi que des Concessionnaires, pour assurer le

bon fonctionnement du tunnel. La liaison trans-Manche est financée sans apport public ni de garantie gouvernementale.

La gouvernance de ce traité est assurée par une commission mixte, dite Commission intergouvernementale, instituée à l'article 10 du Traité. Elle a notamment vocation à prendre des décisions relatives à l'exécution de la concession et élaborer le règlement applicable à la liaison, y compris en matière maritime et d'environnement.

Le traité prévoit enfin un certain nombre de protocoles relatifs notamment à la police et aux contrôles frontaliers, aux questions de défense et sûreté ainsi qu'au régime fiscal, douanier et monétaire applicable à la construction et l'exploitation de la liaison.

Le fonctionnement de la liaison ferroviaire du tunnel sous la Manche est également régi par des dispositions générales de l'Union européenne. Le marché unique ferroviaire a entraîné l'ouverture progressive à la concurrence par le biais des « paquets ferroviaires », dont le quatrième prévoit notamment des règles unifiées de délivrance des autorisations de sécurité.

Actuellement, les licences d'entreprises ferroviaires et les certificats de sécurité sont des conditions *sine qua non* pour que des opérateurs privés puissent accéder au marché européen. L'ensemble de ce régime relève aujourd'hui du quatrième paquet ferroviaire, qui vise l'ouverture à la concurrence des transports nationaux de voyageurs. Il comprend un ensemble de six textes, trois directives et trois règlements, répartis entre le pilier « technique » et le pilier « marché ». En vertu de cet ensemble normatif, la concurrence pour le transport national de voyageurs est prévue pour le 14 décembre 2020, pour ce qui est des services commerciaux (TGV) et pour le 25 décembre 2023 pour ce qui est des services conventionnés.

Les conducteurs de train, enfin, ne peuvent exercer leur métier qu'avec l'obtention d'une licence, valide sur tout le territoire de l'Union, sous le régime de la directive n° 2007/59/UE.

2. Les risques d'un retrait du Royaume-Uni sans accord

Le Brexit n'a aucun impact sur le traité intergouvernemental en lui-même, si ce n'est ce qui concerne la commission Intergouvernementale elle-même. Celle-ci est en effet une autorité nationale de sécurité (ANS) au sens de la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire. En l'occurrence, il s'agit bien d'un « organisme national chargé des tâches relatives à la sécurité ferroviaire (...) par plusieurs États membres de manière à assurer un régime unifié en matière de sécurité. » Le passage du Royaume-Uni au statut d'État tiers remet donc en cause le statut de la commission intergouvernementale elle-même.

Les conditions d'obtention des licences d'entreprises ferroviaires et des certificats de sécurité reposent notamment sur des conditions d'établissement au sein d'un État membre de l'Union européenne, aux termes des directives n° 2004/49 et n° 2012/34. Dès lors que le Royaume-Uni devient un pays tiers, les opérateurs implantés dans ce pays devront donc être établis dans un État membre et disposer d'un certificat de sécurité délivré dans un État membre.

De la même manière, les licences de conducteurs de train délivrées par les autorités compétentes du Royaume-Uni, n'auront plus de validité au sens de la directive n° 2007-1959/UE à partir du moment où le Royaume-Uni devient un État tiers. Cette situation est certes en partie réglée du fait de l'appartenance du Royaume-Uni et de l'Union européenne à la COTIF (Convention relative aux transports internationaux ferroviaires), qui s'appliquera aux autorisations de véhicules et des autres matériels délivrés par le Royaume-Uni et l'Union européenne.

La perturbation du trafic du tunnel sous la Manche aurait des conséquences économiques potentiellement catastrophiques pour les territoires concernés, mais également pour l'ensemble des économies britannique et européenne. Selon GetLink, le transit via le tunnel sous la Manche représentait en 2017:

- 2 650 000 voitures de tourisme, motos, autocars utilisant les navettes d'Eurotunnel ;
- 1 637 280 poids lourds utilisant les navettes d'Eurotunnel ;
- 10,3 millions passagers Eurostar ;
- environ 10 millions de passagers cars et voitures ;
- 1,7 milliard de tonne/km de marchandises ;
- 2012 trains de fret.

3. Le dispositif proposé par le Gouvernement

Si le trafic qui passe par le tunnel est conséquent, le nombre d'acteurs concerné est limité. Trois entreprises ferroviaires en assurent l'exploitation (Eurostar pour les passagers, GBRf et DB Cargo pour ce qui est du fret) et il n'y a qu'un unique gestionnaire pour l'infrastructure (Eurotunnel).

Ces opérateurs, ainsi que l'ensemble des opérateurs britanniques qui seront intéressés par l'exploitation de lignes ferroviaires au sein de l'Union européenne par la suite, ont la possibilité d'effectuer des démarches auprès des autorités nationales compétentes pour obtenir les documents nécessaires (licences d'entreprises ferroviaires, certificats de sécurité, licences de conducteurs) à la poursuite de leurs activités sur le territoire de l'Union.

Il demeure toutefois que, malgré la communication de la Commission européenne adressée le 19 juillet 2018 aux opérateurs ferroviaires, ainsi que la communication du Gouvernement en ce sens, il est possible que ces derniers n'aient pas la possibilité d'obtenir l'ensemble des nouvelles autorisations nécessaires.

En outre, le renouvellement des licences de conducteurs de trains passe par la reconnaissance de qualifications professionnelles qui est jusqu'à présent effectuée dans le cadre de la directive n° 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté. Or environ 350 conducteurs de trains britanniques travaillant sur des lignes européennes, sont concernés.

Le Gouvernement sollicite donc une habilitation pour permettre aux opérateurs et aux conducteurs de trains n'ayant plus les licences nécessaires en raison du retrait sans accord du Royaume-Uni de continuer leurs activités. Par ailleurs, la commission intergouvernementale instituée par le traité de Cantorbéry pourrait perdre son statut d'autorité nationale, comme vu *supra*. Le transfert de sa compétence en matière de délivrance des certificats de sécurité pour les opérateurs circulant dans le tunnel à l'Établissement public de sécurité ferroviaire nécessite une évolution de l'article L. 2221-1 du code des transports.

II. LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a étendu le champ de **l'alinéa 3** à la prise en compte des diplômes et qualifications professionnelles complémentaires, même si ces formations débutent après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

III. LES MODIFICATIONS OPÉRÉES PAR VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

La Commission a, en premier lieu, adopté, avec l'avis favorable du rapporteur, un amendement du Gouvernement à **l'alinéa 2**, permettant d'étendre de six mois la période prise en compte pour le calcul des droits sociaux, des périodes d'assurance, d'activités ou de formation professionnelle.

Elle a ensuite décidé, à l'initiative de M. Vincent Bru, de revenir sur les ajouts du Sénat à **l'alinéa 3**, avec l'avis favorable du Gouvernement, afin de revenir à la rédaction initiale du projet de loi.

À l'initiative du Gouvernement, elle a adapté le champ des **alinéas 5 et 8**, pour préciser les réponses aux enjeux économiques et sociaux qu'emporte, dans le champ des services financiers tout comme dans le champ des droits sociaux, un retrait sans accord du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Enfin, par parallélisme avec **l'alinéa 9** de **l'article 1^{er}**, la Commission a décidé de supprimer la liste énumérant de manière limitative les intérêts de la France dans les domaines économiques, sociaux, de défense et de sécurité.

Article 3

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

Adopté par la Commission avec modifications

Résumé du dispositif et effets principaux :

Cet article habilite le gouvernement à prendre par ordonnances les mesures nécessaires afin de réaliser, dans les meilleurs délais, les travaux rendus indispensables par le rétablissement des contrôles aux frontières, et ce, y compris en cas d'entrée en vigueur de l'accord conclu entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

I. LE TRAFIC TRANSMANCHE : UN FLUX ÉCONOMIQUE VITAL

Si le transport de passagers peut échapper à la problématique transmanche grâce au transport aérien, le trafic des marchandises reste largement tributaire des transports terrestres. Pour des raisons autant géographiques qu'économiques, ce trafic transite principalement par la France. Les ports français de la Manche et de la Mer du Nord seront donc particulièrement exposés aux conséquences du Brexit.

A. DES VOLUMES PARTICULIÈREMENT IMPORTANTS

1. La France est le point de passage naturel du trafic en provenance ou à destination du Royaume-Uni

Même si les ports belges (Zeebrugges, Anvers) et néerlandais (Rotterdam, Amsterdam) livrent une concurrence féroce à leurs homologues français, c'est par le Pas-de-Calais que transite la plus grande partie des flux de personnes et de marchandises à destination ou en provenance du Royaume-Uni, notamment grâce au tunnel creusé sous la Manche. Ainsi, en 2017, le trafic était le suivant :

TRAFIC ENTRE LE ROYAUME UNI ET LES PRINCIPAUX POINTS D'ENTRÉE FRANÇAIS

	Véhicules légers	Camions	Autocars	trains de marchandises	Voyageurs
Calais Tunnel	2 595 000	1 637 280	51 200	2 012	10 400 000
Calais Port	1 552 000	1 990 000	73 000		8 991 000
Dunkerque Port	761 000	612 000	6 600		2 920 000

Sources : Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

Le seul tunnel sous la Manche a vu transiter l'an dernier 137,8 milliards d'euros de marchandises se répartissant à peu près pour moitié entre le flux à destination de l'Angleterre (69 milliards d'euros) et celui à destination du continent (68,8 milliards d'euros). Les exportations allemandes sont celles qui représentent la plus forte valeur (15,8 milliards d'euros) devant les Belges (13 milliards d'euros), les Françaises (10,9 milliards d'euros) et les Néerlandaises (8,4 milliards d'euros).

2. Les ports français en première ligne

En 2017, 745 millions de tonnes de marchandises ont transité entre la France et le Royaume-Uni par les ports de la façade Manche - Mer du Nord. 64,9 % de ce tonnage est passé par la liaison Calais – Douvres et 23,2 % par le port de Dunkerque.

Au regard des volumes de trafic, les escales dans ces ports sont très fréquentes. Ainsi, à Dunkerque, un navire arrive toutes les deux heures, chacun d'eux pouvant contenir jusqu'à 110 poids lourds et 250 véhicules légers. À Calais, un navire accoste toutes les 45 minutes, les plus volumineux pouvant contenir 180 poids lourds ou 1 059 voitures.

Le tonnage restant se répartit pour 5,5 % au Havre, 3,6 % à Ouistreham, 1,9 % à Dieppe. Les 1,2 % restant passent par Cherbourg, Brest et Roscoff.

3. Le trafic transmanche intégré dans le processus du « juste-à-temps »

Le « juste-à-temps », aussi appelé « flux-tendu » ou « zéro délai » est un ensemble de techniques logistiques visant à améliorer la productivité globale d'une entreprise en réduisant les stocks et les coûts induits par ces stocks. Cette organisation concerne tous les aspects de la logistique en amont et en aval de la production, jusqu'aux relations avec la sous-traitance.

Ce système exige une coordination très poussée entre les divers acteurs (fournisseurs, transporteurs, fabricants, distributeurs, etc.) et s'appuie sur une organisation logistique irréprochable et des transports fiables et ponctuels.

Cette politique de flux tendus, associée à la complexification des processus de production aboutit à ce qu'un composant peut franchir plusieurs fois une même frontière avant de constituer un produit fini. C'est ainsi le cas, à titre d'exemple, du vilebrequin de la Mini Cooper, voiture britannique emblématique : fabriqué à Nogent-sur-Marne, usiné à Birmingham, assemblé à la boîte de vitesses en Autriche, il franchit une troisième fois la Manche pour être enfin monté sur le véhicule. Si la voiture est exportée, comme c'est le cas de 80 % des Mini, il franchit une quatrième fois le *Channel* avant la remise au client.

B. LES CONSÉQUENCES DOUANIÈRES DU RÉTABLISSEMENT DES FRONTIÈRES

Aujourd'hui, c'est le principe de la libre circulation des marchandises qui prévaut dans les relations avec le Royaume-Uni, aucune formalité douanière n'étant exigée au titre du passage de la frontière, dans un sens comme dans l'autre.

1. Les conséquences pour les voyageurs

A la date de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, le voyageur britannique qui arrivera en France ne payera pas d'accises – et n'aura pas de formalités à accomplir – sur les marchandises achetées ou qui lui ont été offertes, à condition de ne pas dépasser les quantités suivantes :

Pour les tabacs :

- cigarettes : 200 unités (1 cartouche) contre 800 actuellement ;
- cigarillos : 100 unités contre 400 aujourd'hui ;
- tabacs à fumer : 250 g contre 1 kg aujourd'hui ;
- cigares : 50 unités contre 200 unités aujourd'hui.

Pour les boissons alcooliques :

- vins tranquilles, vins (non mousseux) : 4 litres contre 90 actuellement ;
- bières : 16 litres contre 110 litres actuellement ;
- boissons titrant plus de 22° : 1 litre contre 10 litres actuellement ;
- boissons titrant 22° ou moins : 2 litres contre 20 litres actuellement.

Par ailleurs, le voyageur européen qui part au Royaume-Uni peut acheter hors taxes des tabacs et boissons alcooliques, sans limites quantitatives. En revanche, il pourra être taxé au Royaume-Uni s'il dépasse les quantités qui seront fixées par le Royaume-Uni.

Par ailleurs, lorsque le Brexit deviendra effectif, les voyageurs britanniques bénéficieront automatiquement de la détaxe, selon les règles en vigueur pour tout voyageur venant de pays tiers (achats touristiques achetés le même jour et dans un même magasin pour au minimum 175 euros TTC, voyageur de passage en France pour moins de six mois et âgé de 16 ans au minimum, etc.).

Les voyageurs devront valider leurs bordereaux de vente à l'exportation au dernier point de sortie du territoire européen auprès d'une borne dite « PABLO » (« Programme d'apurement des bordereaux par lecture optique ») ou d'un guichet douanier.

Devant l'augmentation attendue du nombre de demandes de détaxe, l'administration des douanes a débuté l'installation de bornes PABLO en nombre suffisant pour assurer la fluidité lors de l'embarquement à bord des navires et sur les navettes du tunnel. Elle teste également la robustesse du système d'information qui devra traiter un nombre plus important de demandes et envisage enfin l'affectation d'une vingtaine d'agents pour effectuer les contrôles nécessaires.

2. Les principales mesures matérielles prises par les douanes pour préparer le Brexit

Les principales mesures sont d'ordre immobilier, informatique et relèvent des moyens de fonctionnement des services.

En matière immobilière, des extensions et aménagements de locaux existants (aéroport de Bergerac, Gare du nord, Marne-la-Vallée par exemple), de nouvelles prises à bail (à l'aéroport de Mérignac, à Roscoff, etc.) et de nouveaux sites (aéroport de Beauvais-Tillé par exemple) sont d'ores et déjà prévus dans la programmation immobilière pour 2019. D'autres sont à l'étude.

Sur le plan informatique, la charge supplémentaire en matière de dédouanement est estimée à 8 à 10 % de la charge actuelle. Des tests de capacités sont en cours. L'adaptation de certaines infrastructures informatiques est également prévue, la charge supplémentaire ne soulevant pas, a priori, de difficulté. Le Brexit se traduit également par de nouveaux développements informatiques pour fluidifier certaines formalités : visa de l'avis de passage du transit par flashage de code-barres, détaxe, interfaçage avec des outils informatiques de gestionnaires de liens Transmanche pour bien lier les volets douanier et logistique, etc.

Enfin, des moyens de fonctionnement devront être dégagés pour les services : moyens de contrôle, véhicules, moyens de communication... qui ont pour la plupart été budgétés, à l'instar des bornes PABLO utilisées pour réaliser les opérations de détaxe. Une enveloppe de 6 millions d'euros est prévue à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2019 ; elle sera complétée par des reports de crédits de 2018.

3. Un renforcement sensible des effectifs douaniers

Le besoin d'emplois supplémentaires de douaniers a été anticipé dès le budget 2018, avec l'allocation de 700 emplois supplémentaires pour la période 2018-2020 et des moyens budgétaires associés.

Le phasage des 700 postes nouveaux est prévu sur trois années :

- 250 emplois ont été créés en 2018 ;
- 350 le seront en 2019 ;

– 100 le seront en 2020.

Les emplois sont pourvus pour partie par concours (catégories A, B et C) mais aussi, compte tenu de l'urgence, sans concours pour un certain nombre d'agents de catégorie C.

Les incidences du Brexit sur la formation professionnelle sont importantes tant en matière de formation initiale que de formation continue. En effet les forts recrutements impliquent l'accueil d'un volume élevé de stagiaires en formation initiale.

L'affectation des agents est guidée par les impacts géographiques attendus du Brexit, principalement aux points suivants :

- dans les Hauts-de-France, en particulier à Calais et à Dunkerque ;
- aux points de passage frontaliers maritimes normands et bretons, notamment Ouistreham et Roscoff ;
- dans les aéroports à fort pourcentage de passagers en provenance ou à destination du Royaume-Uni, tels Bergerac, Limoges, La Rochelle, Béziers, Carcassonne, Chambéry ou encore Grenoble ;
- dans les gares des lignes desservies par Eurostar : Paris gare du Nord, Lille Europe, Bourg St Maurice et Moûtiers.

Les impacts pour les flux de marchandises seront répartis sur l'ensemble du territoire et affecteront l'ensemble des bureaux en charge des opérations de dédouanement. La région des Hauts-de-France aura une charge particulière en raison des flux importants de camions et du traitement des formalités de transit au tunnel, à Calais port et Dunkerque.

Ces 700 emplois paraissent suffisants au ministre de l'action et des comptes publics qui n'a toutefois pas exclu de les revoir à la hausse si cela s'avérait nécessaire.

La direction générale des douanes souligne que les différences entre un Brexit négocié ou débouchant sur une absence d'accord sont minimes, les formalités liées au passage de la nouvelle frontière étant peu affectées par une issue ou l'autre. En revanche, un accord permettrait de bénéficier d'une période de transition permettant d'adapter plus efficacement les infrastructures les plus exposées et de développer davantage les solutions d'automatisation, ces adaptations n'ayant pas d'incidences sur les effectifs.

4. Le coût de ces mesures

Outre le coût de la masse salariale des 700 agents évoqués ci-dessus et qui est estimé à 30 millions d'euros en année pleine (hors cotisations de retraites), le

coût de ces mesures est estimé sur la période 2018-2022 à 20 millions d'euros pour le renforcement de l'informatique et des infrastructures physiques (bureaux et brigades de douane).

À ces chiffres, il convient d'ajouter le coût d'aménagement des infrastructures, estimé, selon le ministre, à 50 millions d'euros, « *dans un premier temps* ».

5. Un renforcement des effectifs de la police aux frontières

Le besoin en effectifs supplémentaires nécessaires pour faire face au Brexit a été estimé par la police aux frontières (PAF) à 351 agents. 286 de ces fonctionnaires seront affectés à la zone Nord de la PAF, la plus impactée. 22 autres seront affectés en zone Ouest et 43 dans d'autres zones.

Le ministère de l'intérieur n'a malheureusement pas été en mesure de chiffrer le coût de ces augmentations d'effectifs.

C. LE BREXIT AURA UN IMPACT CERTAIN QUOIQU'IL SOIT DIFFICILEMENT QUANTIFIABLE SUR LA FLUIDITÉ DU TRAFIC

1. Le rétablissement de certaines formalités pour les marchandises

Lors de la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne, les conséquences pour les marchandises seront les suivantes :

– le rétablissement des formalités douanières, c'est-à-dire l'obligation de dédouanement à l'importation et à l'exportation ou, le cas échéant, de transit.

– le rétablissement des formalités de sécurité et de sûreté préalablement à l'arrivée des marchandises sur le territoire de l'Union européenne, ainsi qu'à la sortie de l'Union européenne (réglementation dite *import / export control system* – ICS / ECS – adoptée à la suite des attentats de 2001) ;

– le rétablissement des contrôles sanitaires et phytosanitaires, opérés par les services vétérinaires du ministère de l'agriculture, préalablement au dédouanement.

Quelle que soit l'issue finale du processus de ratification, ces formalités entreront en vigueur lors de la sortie officielle du Royaume-Uni de l'Union européenne. La seule question pendante étant celle du moment où elles seront effectives. Il importe donc plus que jamais de continuer à se préparer collectivement à cet événement, notamment en favorisant l'information des acteurs économiques.

Dès aujourd'hui, l'ensemble des formalités douanières est dématérialisé, conformément à l'obligation communautaire présente dans le code des douanes de

l'Union, avec la mise à disposition d'un outil de dédouanement dénommé Delta. Ce système permet d'anticiper les opérations de dédouanement en préparant à l'avance (jusqu'à un mois) les déclarations. Ce logiciel est également relié à des outils de gestion logistique privés, comme sur les ports de Dunkerque ou du Havre, permettant d'automatiser les processus douaniers et logistiques.

2. Un allongement important de la durée des contrôles de police

L'allongement du temps de contrôle ne concernera pas que les Britanniques en provenance de leur pays, mais également ceux en provenance d'un autre État Schengen dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

L'allongement du temps de contrôle, particulièrement visible sur les bords de la Manche et de la mer du Nord, impactera également le trafic aérien et en particulier les aéroports du Sud-Ouest de la France particulièrement fréquentés par les Britanniques. Ainsi, sur l'aéroport de Bordeaux-Mérignac, le trafic régulier à destination ou en provenance du Royaume-Uni (toutes nationalités confondues) a représenté, en 2017, près de 10 % du trafic total de l'aéroport, soit 617 386 passagers sur un total de 6 232 626. Ce trafic est en hausse de 7,3 % pour l'année 2018 et devrait continuer de croître en 2019 grâce à l'ouverture de nouvelles lignes à destination et en provenance de Londres Southend et de Manchester.

La part des ressortissants britanniques et de pays tiers sur ces vols varie de 40 à 60 % en fonction de la saison et des destinations. Lorsque la police aux frontières effectue la simulation du contrôle par 3 gardes-frontières d'un vol de 180 passagers en provenance du Royaume Uni dont 50 % seraient des Britanniques soumis au régime des ressortissants de pays tiers, elle en conclut que le temps nécessaire au contrôle de l'intégralité des passagers passerait de 30 à 45 minutes.

3. La volonté de ralentir le trafic le moins possible

Tous les camions et chargements ne seront pas, après mise en œuvre du Brexit, soumis aux contrôles douaniers au moment du passage de la frontière. La stratégie des douanes consiste, en accord avec la réglementation européenne, à reporter les contrôles en aval ou en amont de ce passage dans le but d'éviter la thrombose des ports français.

Pour les camions, à l'exception des éventuelles vérifications sanitaires à l'importation, le contrôle consistera à la lecture d'un code-barres destiné à vérifier la conformité des marchandises transportées à la réglementation en vigueur. Selon les interlocuteurs, cette lecture pourrait n'engendrer qu'un bref « *ralentissement de quelques secondes* » ; selon d'autres sources, le flashage du code-barres pourrait se traduire par « *un arrêt de quelques secondes* ». Si la nuance entre les deux expressions peut paraître minime, la différence entre un « *ralentissement* » et

un « *arrêt* » revêt toute son importance, lorsqu'on multiplie le phénomène par les millions de camions qui franchissent chaque année la frontière franco-britannique.

Consciente de la volumétrie importante des flux pouvant occasionner des bouchons importants, la douane travaille depuis plusieurs semaines avec les autorités portuaires et avec Eurotunnel à un modèle d'analyse de données détaillées (minute par minute) et de dimensionnement des infrastructures afin de simuler l'impact des formalités et des contrôles additionnels sur la fluidité du trafic. Ce travail permettra de dimensionner les aménagements (nombre de voies, zones de stationnements, etc.) nécessaires et d'organiser les flux post-Brexit dans l'objectif d'éviter ou de réduire toute congestion aux points de passages.

D. LES CONSÉQUENCES DU BREXIT EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE POLICE

Dès le 30 mars 2019, les ressortissants du Royaume-Uni, qui jouissent actuellement du droit à la libre circulation et à la libre installation dans l'ensemble de l'Union européenne, deviendront des ressortissants de pays tiers. En l'absence d'accord, ils seront soumis au régime de circulation de droit commun, c'est-à-dire à l'obtention d'un visa.

1. Une complexification des contrôles

Les ressortissants britanniques n'auront plus accès aux couloirs spécifiques « ressortissants de l'Union européenne » aux postes frontière. Ils ne pourront plus, non plus, bénéficier de l'accès aux sas Parafe, et devront obligatoirement se présenter à l'aubette manuelle de contrôle de la PAF.

Ils relèveront désormais de l'article 6 du Code Frontière Schengen (CFS) qui prévoit, en plus de la consultation des bases de données nationales, européennes et internationales qui s'imposent à tous les voyageurs, des vérifications approfondies aux frontières portant sur les conditions et l'objet du séjour (moyens de subsistance suffisants, réservation hôtelière ou certificat d'hébergement, billet retour, assurance rapatriement, etc.).

Les Britanniques seront désormais astreints à une durée de séjour maximale autorisée de 90 jours sur toute période glissante de 180 jours. Pour calculer ce droit au séjour, leurs passeports sont désormais compostés en entrée et en sortie du territoire des États Membres.

À cela s'ajoute le contrôle biométrique du visa d'entrée dans l'espace Schengen, assorti de la consultation du VIS (Système d'information sur les visas).

2. Un allongement des temps de passage

Les temps de passage aux frontières sont susceptibles d'être multipliés par deux, passant de 30 secondes en moyenne pour un bénéficiaire de la libre

circulation, à une minute environ pour un ressortissant d'un pays tiers. Ils seront même multipliés par cinq pour ceux d'entre eux qui avaient pris l'habitude d'utiliser les sas à reconnaissance faciale (temps de passage estimé entre 10 et 15 secondes) et qui devront obligatoirement se présenter à l'aubette de contrôle PAF pour un contrôle d'une minute.

Sur le plan national, les délais de passage aux frontières sont considérablement rallongés pour les 11 millions de voyageurs britanniques qui visitent la France chaque année (chiffres de 2017). La dégradation des temps d'attente sera toutefois liée à la proportion de Britanniques parmi les voyageurs, chiffre très variable selon les destinations.

En zones Nord et Ouest, les répercussions seront surtout importantes sur le trafic maritime avec le Royaume-Uni. La création de files distinctes (Union européenne et tous voyageurs) pour le contrôle transfrontière, ainsi que de files de stockage pour les poids lourds en attente de contrôle douanier (fin de la libre circulation des marchandises), sera nécessaires pour éviter les blocages de flux.

Dans les ports, jusqu'à présent les passagers britanniques ne descendaient pas des véhicules lors des contrôles aux frontières. Désormais, le contrôle biométrique généré par le rétablissement du système de visas nécessitera de faire descendre les passagers des véhicules pour réaliser ce contrôle en aubette, ce qui devrait rallonger substantiellement le temps des vérifications.

La police aux frontières souligne que sur les périodes de fort trafic, la population britannique représente la quasi-totalité des voyageurs. À titre indicatif, pour l'année 2017, les 2 590 000 ressortissants britanniques qui ont emprunté les six points de passage frontaliers maritimes de la Manche représentaient 85 % du volume global des passagers

3. Des risques pour l'ordre public ?

La direction de la police aux frontières insiste sur le fait que *« les délais de passage aux frontières seront considérablement rallongés. Les répercussions seront importantes sur le trafic routier avec le risque de files d'attente importantes tant pour le tourisme (VL et bus) que pour le fret (poids lourds). Le contrôle douanier du fret va également entraîner des files d'attente de poids lourds pouvant remonter sur les rocales d'accès aux différents sites. Ces files d'attente seront exploitées par les étrangers en situation irrégulière pour monter dans les remorques des poids lourds, générant des problèmes d'ordre public »* mais aussi un travail plus important pour les policiers chargés de gérer les intéressés après leur détection sur les plateformes.

Le risque d'un trafic engorgé lors des pics de trafic liés au tourisme s'avère réel : il pourrait atteindre jusqu'à 10 000 véhicules par jour, s'agissant lors de ces pics essentiellement de voyageurs Britanniques.

Dans les ports, la PAF pointe le risque pour les ferries de ne plus pouvoir assurer leurs rotations dans les délais impartis, notamment en période estivale. *« Dans le sens des entrées, les temps d'attente et les queues se ressentiront dans les cales du navire et dans les files dédiées au contrôle transfrontière (...). Par contre, en sortie du territoire, des problèmes d'ordre public sont à craindre, car le temps d'attente va augmenter. Les queues seraient à déplorer (...) avec les risques liés à l'entrée de migrants dans les camions ».*

E. LA NÉCESSITÉ DE LANCER DES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURE

1. L'absence d'infrastructures douanières satisfaisantes

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne entraînera un rétablissement des contrôles vétérinaires, phytosanitaires et de sûreté et ainsi que des formalités douanières. Ces contrôles devront être mis en place au jour du retrait en cas de retrait sans accord, ou bien à l'issue de la période de transition en cas d'entrée en vigueur de l'accord de retrait. À l'heure actuelle, s'agissant de la façade maritime de la Manche et de la Mer du Nord, des postes frontaliers des services d'inspection vétérinaires et phytosanitaires aux frontières (SIVEP) sont présents au Havre, à Dunkerque, Saint-Malo et Brest. Cependant, ils ne sont pas dimensionnés pour contrôler l'ensemble des lots en provenance du Royaume-Uni ou ne disposent pas d'installations agréées pour tous les types de flux (absence d'installations de contrôles pour les animaux vivants au Havre et à Dunkerque en particulier). Par ailleurs, les points d'entrée à, entre autres, Roscoff, Cherbourg, Caen-Ouistreham, Dieppe et Calais ainsi que le Tunnel sous la Manche ne disposent pas de poste frontalier à ce jour.

Pour mener à bien leurs obligations, ces services ont besoin de la mise à disposition par les opérateurs de locaux adaptés à la nature et à la volumétrie des flux introduits depuis le Royaume-Uni. De plus, une localisation en zone d'accès restreint pourrait être retenue dans certains points d'entrée, ce qui devrait faire l'objet d'une sécurisation adaptée. En outre, réaliser ces contrôles prendra un temps non négligeable qui ralentira la fluidité du trafic et risquerait donc d'aboutir rapidement à un engorgement des infrastructures portuaires, ferroviaires et routières. Afin de rechercher la fluidité du passage portuaire et garantir la sécurité des différents convois, des aires de stationnement adéquates devront être créées. La disposition proposée permet d'adapter les règles d'environnement, d'urbanisme et d'aménagement, afin de respecter les échéances relatives à la livraison de l'ensemble des équipements et infrastructures nécessaires pour effectuer les nouveaux contrôles sur les marchandises et personnes au sein des ports ou à proximité. Cela amènera à réaliser par exemple des bâtiments, des parkings ou des aménagements routiers.

2. Des aménagements indispensables pour la police aux frontières

La Police aux frontières, de son côté, souligne la nécessité d'augmenter de manière significative les lignes de contrôle et les aubettes. Les besoins évalués pour les points de contrôle en sortie de France seraient d'une aubette double supplémentaire (deux lignes de contrôle) sur les ports de Dunkerque et Calais, ainsi qu'au LFTM de Coquelles pour les seuls véhicules de tourisme.

Pour le contrôle des bus et des poids lourds, le terminal du tunnel sous la Manche nécessiterait que soient créées quatre aubettes doubles dont deux pour chacune des catégories.

En outre, en ce qui concerne les infrastructures de contrôles situées en territoire britannique mais gérés par la PAF pour contrôler les entrées en France, le port de Douvres nécessitera la création de six aubettes doubles dont trois pour les véhicules de tourisme et trois pour les poids lourds. Le local accueillant les contrôles des bus devra également être réaménagé.

Le terminal Eurotunnel de Cheriton (près de Folkestone) devra, quant à lui, être renforcé par une aubette double pour les véhicules de tourisme et deux aubettes doubles pour les poids lourds.

L'enclavement des infrastructures britanniques rendra particulièrement difficiles les aménagements nécessaires.

3. Les travaux envisagés

Un travail approfondi a été engagé depuis le printemps 2018 avec les gestionnaires de liens transmanche des Hauts-de-France débouchant sur des projets d'aménagements, à court terme et à plus long terme, des infrastructures pour préparer les différentes issues de la négociation et ratification en cours.

Une réflexion identique a été entamée pour le vecteur ferroviaire avec Gares et connexions (SNCF) et Eurostar ainsi qu'avec les gestionnaires d'aéroports et de ports à fort pourcentage de passagers et de fret britanniques.

Ces travaux sont pilotés par le coordinateur interministériel pour le Brexit.

Si nous nous inscrivons dans la perspective la plus défavorable, celle d'une sortie sans accord au 29 mars 2019, les travaux envisagés à Calais (tunnel et port) et Dunkerque seront nécessairement des aménagements limités (organisation adaptée des flux camions, création de parcs de stationnement et aires de contrôle douanier) à mettre en œuvre sur les emprises actuelles de ces liens Transmanche. Mais ces premières opérations devront être poursuivies au-delà de cette date et complétées vraisemblablement par la création d'une nouvelle structure douanière déportée à quelques kilomètres de Calais.

C'est la réalisation dans les délais contraints de ces aménagements qui sera facilitée par la prise des ordonnances pour lesquelles le gouvernement sollicite l'habilitation.

4. Les procédures classiques

Ces réalisations sont encadrées par le code de l'urbanisme (délai d'instruction pour les permis de construire), le code de l'environnement (obligations d'inventaires Faune Flore Habitat, autorisations au titre de la loi sur l'eau (Zone Humide), démarche ERC (éviter, réduire, compenser), enquête publique, avis de l'autorité environnementale, passage devant le Conseil National de Protection de la Nature (CNPN)), le code de la santé publique (passage devant le CODERST (Conseil de l'Environnement et des Risques sanitaires et technologiques)), le code du patrimoine (diagnostic archéologique), le droit de la commande publique (choix de la maîtrise d'œuvre sur les bâtiments, délais de consultation, passage en Commission centrale des marchés (CCM)), le code du travail (demandes de travail de nuit ou de week-end) et le code des transports (passage en commission des investissements, en conseil portuaire).

Le cumul de ces procédures et des passages dans différentes instances conduirait à un délai d'instruction avant le démarrage des travaux qui ne permettrait pas d'agir rapidement pour réaliser les aménagements nécessaires pour atténuer de façon satisfaisante les effets liés au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Minimiser ces délais et réduire les obligations préalables au démarrage des travaux est donc nécessaire.

5. Ces dispositions seront nécessaires même en cas d'accord

Les nouveaux contrôles entreront en vigueur dès le retrait du Royaume-Uni, quelle que soit la date et entraîneront un accroissement de la durée du passage portuaire et le besoin de disposer de capacités de stockage pour les passagers et les marchandises.

Les espaces pour réaliser ces contrôles sont actuellement soit sous-dimensionnés, soit inexistant, tout comme les zones de stockage en amont des ports. L'objectif poursuivi par la présente mesure est donc de permettre aux autorités portuaires de réaliser rapidement les aménagements nécessaires à la réalisation des nouveaux contrôles sur les marchandises et personnes transitant entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, une fois le Royaume-Uni sorti de l'Union européenne.

L'entrée en vigueur d'un accord pourrait conduire à une période transitoire qui repousserait l'échéance ; mais en tout état de cause, le rétablissement des contrôles est inéluctable.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Lors de l'examen en commission spéciale, outre un amendement rédactionnel, le Sénat a adopté quatre amendements de fond déposés et soutenus par le rapporteur Ladislas Poniatoski.

Le premier d'entre eux qualifie de « *temporairement nécessaires* » les mesures qui seront prises par les ordonnances gouvernementales.

Le deuxième amendement remplace le « *régime procédural particulier* » demandé par le gouvernement par un « *régime procédural simplifié* » relatif aux travaux à réaliser en urgence.

Rappelant que les habilitations à légiférer par ordonnance devaient être précises, le rapporteur de la commission spéciale du Sénat a fait adopter un amendement supprimant le mot « *notamment* » dans l'énumération des domaines concernés par les dérogations aux règles d'urbanisme.

Enfin, le dernier amendement adopté par la commission spéciale du Sénat précise que les dérogations accordées par la loi d'habilitation doivent respecter la Constitution nationale et être strictement proportionnées aux objectifs de sécurité et de fluidité des flux de transport.

En séance publique, le Sénat n'a adopté sur l'article 3 qu'un amendement rédactionnel.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION SPÉCIALE

La commission spéciale de l'Assemblée nationale a apporté quatre modifications à cet article. Si deux sont d'ordre rédactionnel, les deux autres, qui résultent d'amendements déposés par M. Vincent Bru, député du MODEM, reviennent sur des ajouts du Sénat.

Le premier de ces deux amendements de fond supprime l'idée, ajoutée par le Sénat, selon laquelle les mesures prises en application de la présente loi d'habilitation seraient « temporairement » nécessaires. En effet, si l'habilitation est temporaire, les mesures prises, elles, pourront produire des effets pérennes, s'agissant notamment de l'aménagement des points de passages frontaliers.

Le second de ces amendements revient sur l'ajout réalisé par le Sénat d'un alinéa prévoyant que les dérogations autorisées par ce projet de loi d'habilitation étaient accordées dans le respect de la Constitution et devaient être strictement proportionnées aux objectifs. La commission spéciale a considéré que ces règles s'appliquaient à toutes les lois et qu'elles seront contrôlées par le Conseil constitutionnel ainsi que par les parlementaires eux-mêmes, lorsqu'ils seront saisis des lois de ratification des ordonnances.

Article 4

Délai de dépôt du projet de loi de ratification

Adopté par la Commission avec modifications

Résumé du dispositif et effets principaux :

L'article 4 prévoit qu'un projet de loi de ratification est déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication de chacune des ordonnances ; les sénateurs ont en effet ramené celui-ci de six à trois mois.

—

Si ce délai n'était pas respecté, les ordonnances deviendraient caduques conformément à l'article 38 de la Constitution.

À l'initiative de Mme Kuric et du groupe LaREM, d'une part, et de Mme Deprez-Audebert et plusieurs membres du groupe MODEM, d'autre part, votre commission spéciale a rétabli un délai de six mois pour le dépôt du projet de loi de ratification.

Votre rapporteur et la Ministre sont, par ailleurs, convenus de travailler conjointement afin d'inscrire en séance publique, à cet article 4, le principe d'un renforcement du contrôle parlementaire des ordonnances prises en application du présent projet de loi.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Au cours de sa réunion du mercredi 5 décembre 2018, la commission spéciale procède à l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (n° 1388) (M. Alexandre Holroyd, rapporteur)

Lien vidéo :

http://www.assemblee-nationale.tv/video.7041140_5c0773ebf1f0f.commission-speciale-brexit--projet-de-loi-habilitant-le-gouvernement-a-prendre-par-ordonnances-les--5-decembre-2018

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Mes chers collègues, cette réunion de commission sera, je n'en doute pas, un havre de sérénité dans un monde tumultueux. Je remercie vivement Mme la ministre chargée des affaires européennes d'être présente pour accompagner de ses observations et de ses éventuelles propositions, la présentation du rapport de M. Holroyd. Madame la ministre, à quel moment souhaitez-vous vous exprimer ?

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. J'interviendrai à l'occasion des amendements.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je souhaite vous remercier de l'investissement dont vous avez fait preuve au cours des derniers jours au sein de cette commission spéciale. À l'heure où blanchit la campagne, nous sommes tous réunis pour examiner ce texte dans le cadre d'une procédure accélérée qui n'est jamais propice à l'approfondissement des réflexions. Nous avons toutefois pu auditionner l'ensemble des personnes autorisées, qu'elles aient contribué à l'élaboration du texte ou qu'elles soient directement concernées par le retrait, avec ou sans accord.

Un grand nombre de députés membres de la mission de suivi sur le Brexit, lancée par le président de l'Assemblée nationale en 2017, ont poursuivi les travaux sur le sujet au sein de cette commission spéciale. Je m'en réjouis car l'immense travail accompli par l'Assemblée nationale a ainsi pu éclairer nos débats de ces deux dernières semaines. Monsieur le président, je souhaite vous adresser des remerciements particuliers pour avoir dirigé les auditions de cette commission spéciale avec votre maestria habituelle.

Dans le contexte particulier que vous connaissez, il était particulièrement important de mener un travail constructif sur ce texte. En premier lieu, il s'agit d'un projet de loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnances en vertu de l'article 38 de notre Constitution. L'une des conditions

propices à ce type de procédure, c'est l'urgence. Je pense que nous pouvons tous ici en accepter l'augure. Rappelons que, sans accord de retrait, le Royaume-Uni sortira de l'Union européenne le 30 mars prochain, autrement dit dans un peu plus de trois mois. Or ce projet de loi touche à de nombreux domaines, qu'il s'agisse du retour des Français qui vivent au Royaume-Uni, du statut des citoyens britanniques en France, de la construction rapide d'infrastructures destinées à assurer le contrôle aux frontières, du maintien de relations économiques entre la France et le Royaume-Uni. Toutes ces mesures devront être prises dans un temps record pour qu'un retrait désordonné ait le minimum d'impact sur les citoyens et les acteurs économiques.

Ces ordonnances se justifient aussi en raison de l'incertitude dans laquelle nous nous trouvons. Si les articles 1^{er} et 2 du projet de loi traitent de la situation en cas d'absence d'accord, l'article 3 conserve toute sa pertinence en cas de ratification de l'accord de retrait. Je ne me garderai de commenter la position britannique : ce n'est pas notre rôle, d'autant qu'elle semble évoluer d'heure en heure : si le vote sur la ratification de l'accord de retrait par la Chambre des communes est bien maintenu au 11 décembre prochain, il me semble impossible d'en prédire le résultat. Or l'accord doit impérativement être ratifié par le Parlement britannique.

Sans préjuger de ce qui pourrait se passer après un éventuel rejet de l'accord, les mesures destinées à pallier les effets délétères d'une sortie sèche me paraissent plus justifiées que jamais. La marge de manœuvre de la commission spéciale est donc très étroite en raison de l'exercice même que constitue l'examen d'un projet de loi d'habilitation qu'il ne nous revient pas d'étendre au-delà des limites fixées par Gouvernement. L'exercice a aussi ceci de particulier que nous ne sommes pas les seuls à le préparer – les auditions récentes l'ont confirmé : les institutions européennes, notamment la Commission, préparent aussi un paquet de mesures destinées à anticiper les conséquences d'un Brexit dur. Nombre d'États membres et de partenaires européens font de même. Chacun, dans son domaine d'intervention, contribue à l'effort indispensable de préparation. Cela nous enjoint d'autant plus de respecter une forme de coordination avec la Commission européenne : nos intérêts se rejoignent.

D'un autre côté, j'estime qu'il est dans l'intérêt de l'ensemble de l'Union européenne que la nouvelle frontière qui s'établira au nord de la France et tout le long de la bande côtière de la Manche soit dotée des infrastructures nécessaires au nouveau contexte frontalier. Les régions les plus touchées par l'apparition de cette nouvelle frontière sur les marchandises et, plus largement par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, doivent être accompagnées financièrement par la Commission européenne.

Notre commission doit prendre en compte ce que font les autres États membres. Il ne serait pas justifié, alors que le Royaume-Uni devient un État tiers sans lien avec l'Union européenne, que nous traitions avec lui de façon désordonnée et isolée. Dès lors, dans les domaines qui sont du ressort national et

dans lesquels la Commission européenne ne peut pas assurer le nécessaire effort de coordination, nous devons nous concerter avec nos partenaires européens dans le cadre de ces ordonnances et, plus largement, pour l'ensemble des mesures réglementaires prises pour faire face à la sortie sans l'accord.

Le cadre étant posé, je souhaite insister sur trois points qui me paraissent fondamentaux.

Le premier d'entre eux concerne l'article 1^{er} et tout particulièrement la question sensible des fonctionnaires de nationalité britannique au sein de la fonction publique française. Ils sont approximativement 1 715 – ce chiffre est une extrapolation d'une étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et non une certitude. Les auditions que j'ai menées m'ont permis de me rendre compte que l'administration ne connaît pas précisément leur nombre et leur identité. Ils exercent principalement dans l'Éducation nationale ainsi que dans la fonction publique hospitalière. Ces personnels doivent être maintenus dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs : c'est le sens des amendements défendus par des collègues issus de tous les groupes politiques ou presque. C'est la solution qu'envisage la Commission européenne ; c'est également ce que l'Allemagne semble mettre en place ; c'est la solution qui me paraît à la fois la plus humaine et la plus compatible avec les services que rendent ces fonctionnaires à l'État, parfois depuis de nombreuses années.

Le deuxième point concerne les citoyens français et européens qui vivent au Royaume-Uni. Il faut bien dire qu'ils vivent avec une espèce d'épée de Damoclès pendue au-dessus de leur tête. L'article 2 traite de leur sort. La question de la date butoir se pose, étant donné le temps que vont prendre les nombreuses procédures par lesquelles ils vont passer. Autrement dit, la question de leur éventuel retour en France ne sera pas entièrement réglée à la date du retrait du Royaume-Uni, que celui-ci ait lieu le 30 mars 2019 ou plus tard. Dès lors, il nous faut prévoir une période aménagée afin de permettre, par exemple, à des familles installées au Royaume-Uni de revenir en prenant en compte les contraintes inhérentes à la vie de famille dans le cas d'un retour.

Le dernier point concerne spécifiquement la question abordée à l'alinéa 5 de l'article 2 et dans l'article 3, à savoir le maintien des flux entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Elle est satisfaite par la rédaction actuelle du projet de loi, mais je préfère le rappeler pour que chacun l'ait en tête : la reconnaissance, en l'occurrence, des conducteurs de train va bien au-delà de la reconnaissance des qualifications professionnelles traitées dans une autre partie de cette habilitation. Nous ne pouvons tout simplement pas nous permettre de gêner d'une quelconque manière le flux de transports qui emprunte le tunnel sous la Manche. En 2017, le tunnel a enregistré le passage de plus de 2,7 millions de véhicules particuliers, de plus de 1,7 million de poids lourds et de plus de 20 millions de passagers si l'on cumule le train, les cars et les voitures. Il va sans dire que les conséquences économiques et sociales d'un dysfonctionnement

durable de cette infrastructure, qui est véritablement l'artère reliant le continent au Royaume-Uni, seraient catastrophiques.

Au-delà de la seule question du projet de loi, les délais dans lesquels nous allons devoir opérer sont extrêmement contraints. Une question va se poser pratiquement sur ce qui se passera par la suite. Cela concerne au premier chef les ressortissants britanniques sur le territoire français, mais pose plus globalement la question de notre préparation. L'administration doit être suffisamment mobilisée pour traiter des dossiers très divers : des Britanniques prenant la nationalité française, des Français susceptibles de rentrer, le passage pour de nombreuses PME du statut de fournisseur à celui d'exportateur.

Sommes-nous capables d'atteindre rapidement les objectifs sur lesquels nous sommes appelés à nous prononcer ce matin, alors que la sortie du Royaume-Uni a un impact très concret sur la vie des gens ? Toutes les institutions de l'État, à commencer par les préfetures, vont devoir faire face à un pic de demandes. Il sera absolument indispensable d'y apporter une réponse adaptée. Aussi les ordonnances doivent-elles amener des réponses claires qui se penchent autant, si ce n'est plus, sur des adaptations de procédures que sur les moyens qui seront alloués à l'exécution.

Je voudrais enfin évoquer un dernier sujet d'inquiétude : l'information dont disposent les citoyens mais aussi des entreprises et notamment les PME. L'appréhension des mesures qui seront prises, ainsi que des obligations qui leur échoiront, semble réellement poser difficulté. Je remercie le Gouvernement, qui fait un travail de pédagogie notable, d'avoir mis en place un portail clair et simple à destination de tous sur ce que représente le Brexit. Je vous encourage, mes chers collègues, à visiter le site brexit.gouv.fr et à y renvoyer vos interlocuteurs qui recherchent des réponses à leurs questions. En attendant, nous devons nous assurer que tous les acteurs concernés peuvent prendre en main les processus mis en place dans le cadre des ordonnances. Je vous remercie à nouveau de l'attention que vous avez portée à l'examen de ce rapport.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je vais maintenant donner la parole aux représentants de groupe pour une durée maximale de cinq minutes par orateur, compte tenu de nos différentes contraintes d'emploi du temps.

M. Vincent Bru. Le projet de loi d'habilitation que nous nous apprêtons à analyser est essentiel car il donne la responsabilité au Gouvernement de créer les meilleures – ou les moins pires – conditions de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, tout en préservant les intérêts de la France.

Il s'agit de préparer les mesures nécessaires dans le cadre du retrait du Royaume-Uni, qui, même si nous le regrettons, doit être envisagé avec sérieux afin que nous prenions les mesures adéquates.

Le projet de loi qui appelle notre attention se veut juste, équilibré et responsable afin de répondre à une hypothèse qui est loin d'être improbable :

l'absence d'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Cette recherche d'une solution efficace et rapide conduit le groupe du Mouvement des Démocrates et apparentés à considérer le recours à des ordonnances, prévu à l'article 38 de la Constitution, totalement justifié au regard de l'urgence de la situation. Il s'agit de laisser une large marge de manœuvre au Gouvernement qui devra, en particulier, prendre des mesures à l'égard des Britanniques qui résident ou qui travaillent en France et à l'égard des Français qui se trouvent sur le sol britannique.

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi pour tirer les conséquences d'un retrait du Royaume-Uni sans accord conclu conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, si tel est le cas. Nous pensons que toutes les mesures doivent tendre à adapter notre législation de droit commun et à prévoir des dérogations à cette situation inédite. Nous avons appris que la plupart de ces ordonnances – et notamment les principales, touchant au droit des citoyens, au contrôle aux frontières, au transport ou aux installations urgentes – seraient prêtes à la fin janvier.

À travers l'examen de ce texte, nous espérons obtenir une clarification de la position du Gouvernement sur les mesures qu'il entend prendre à l'égard des fonctionnaires britanniques au sein de nos fonctions publiques, estimés à plus de 1 700 personnes, et plus largement à l'égard des ressortissants britanniques installés avant ou après la date de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

L'article 3 du projet de loi porte habilitation à légiférer pour la création d'un régime procédural particulier pour le réaménagement des infrastructures frontalières. Ce nouveau régime procédural est rendu nécessaire par le rétablissement des contrôles de marchandises et des passagers à destination ou en provenance du Royaume-Uni. Mme la ministre nous a rassurés lors de son audition et nous lui faisons pleinement confiance pour être vigilante sur ce dernier point.

De manière plus générale, notre groupe regrette la décision prise par les Britanniques et mesure l'inquiétude qu'elle engendre auprès des particuliers et des acteurs économiques et financiers. Un Brexit dur, c'est-à-dire sans accord, serait très négatif pour nous tous. J'appelle particulièrement l'attention de Mme la ministre sur l'importance d'un accord pour les zones de pêche, pour l'accès de nos pêcheurs aux eaux britanniques, afin de ne pas fragiliser cette activité si essentielle à notre pays.

Le Parlement britannique se prononcera le 11 décembre sur l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. La Chambre des Communes aura à décider si elle souhaite ou non adopter l'accord de retrait accueilli avec – il faut le dire – un certain scepticisme de la part de nos amis britanniques. À notre avis, ce projet d'accord règle pourtant de nombreuses questions épineuses comme les droits des citoyens, la frontière irlandaise et le règlement financier. L'adoption de

cet accord, que nous appelons de nos vœux, serait la meilleure des solutions, même si nous devons aussi imaginer l'hypothèse du pire, autrement dit celle d'une sortie sans accord.

Le groupe MODEM et apparentés apporte son soutien au projet de loi d'habilitation. Le Sénat a quelque peu modifié ce projet, souvent de façon utile, mais nous vous proposerons de revenir sur plusieurs de ces modifications. Nous accordons notre confiance au Gouvernement en lui laissant cette liberté d'action nécessaire dans le plein respect de l'article 38 de notre Constitution.

M. Joaquim Pueyo. En juin 2016, les Britanniques ont décidé de quitter l'Union européenne quarante-trois ans après l'avoir intégrée. On le regrette d'autant que le Royaume-Uni a entretenu, pendant de nombreuses années, des relations complexes avec l'Union européenne et l'ensemble des États membres puisque certaines de ses revendications ont conduit à la mise en place de rabais ou même au blocage de certaines avancées. Force est de reconnaître que les Britanniques ont démontré durant toutes ces années leur très forte capacité à faire prévaloir leurs revendications et à négocier au niveau européen les mesures les plus en phase avec leurs intérêts. Le peuple souverain a néanmoins décidé de quitter l'Union européenne et il n'est pas question ici de remettre en question cette décision.

Le Brexit nous offre l'occasion de réaffirmer que nous tenons à l'Union européenne. Bien sûr, l'Union est perfectible et devra inlassablement évoluer pour s'adapter aux évolutions du monde et aux besoins des citoyens européens. La décision britannique est un coup de semonce. Elle ne doit cependant pas devenir le signal de départs pour d'autres pays qui questionnent fortement la légitimité d'institutions qui restent pourtant dépendantes de la volonté des États membres. Nous devons le rappeler sans relâche : l'Union européenne n'est rien d'autre que la concrétisation des volontés des États qui la composent.

Les décisions prises doivent répondre aux grands enjeux mondiaux. Nous en avons beaucoup parlé au sein de la commission des affaires européennes. Comment répondre au changement climatique dans la limite des frontières françaises ? Comment répondre au besoin d'encadrement des géants du numériques – Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft –, les GAFAM ? Comment répondre aux conflits auxquels nous assistons en Ukraine, à la frontière de l'Europe, à la crise migratoire, au terrorisme ou au grand banditisme ? Autant d'enjeux importants déterminants pour la cohésion et la cohérence de l'Union européenne.

Autre point particulier : la situation est actuellement en suspens. Nous sommes amenés à décider de cette habilitation à légiférer alors même que les décisions ne sont pas encore prises. Le vote qui se tiendra dans une semaine au sein de la Chambre des Communes britannique sera fondamental. Sans adoption de l'accord de retrait, nous entrerons dans une période particulièrement instable, notamment pour le Royaume-Uni. Notre pays doit donc être prêt à agir

rapidement, ce qui justifie le recours aux ordonnances. Madame la ministre, j'en prends acte car je pense que l'on ne pouvait pas faire autrement.

Reste que le Parlement français doit pouvoir encadrer au maximum les décisions qui seront prises et jouer son rôle de contrôle de l'action du Gouvernement ; c'est en tout cas le souhait des membres du groupe Socialistes et apparentés. C'est pourquoi il était indispensable de renforcer la précision de ce texte, ce qui a été fait par nos collègues sénateurs. Madame la ministre, vous aviez indiqué que certaines de ces précisions vous semblaient aller trop loin, et expliqué notamment que nous ne devons pas dévoiler des orientations avant les négociations à venir. Tout en étant sensible à votre argumentaire, il me semble que les formulations retenues laissent une grande marge de manœuvre au Gouvernement et que cette amélioration du texte répond aux critiques qu'avait formulées le Conseil d'État.

La majeure part de ce texte prépare au scénario le plus inquiétant, celui d'un rejet de l'accord de retrait et donc de l'absence de compromis avant le 30 mars 2019. Il s'agira dans ce cas de protéger les ressortissants français et britanniques qui ont travaillé, travaillent et travailleront dans les années à venir dans nos deux pays. Ce n'est pas parce que le Royaume-Uni quitte l'Union européenne que les liens se couperont.

L'article 3 me semble particulièrement important puisqu'il trouvera à s'appliquer quelle que soit l'issue des votes à venir aux Parlements britannique et européen. Il prépare notre pays à prendre des mesures urgentes pour pallier le rétablissement des contrôles notamment au niveau des ports du nord-ouest et du tunnel sous la Manche. Cependant, comme nous l'avons soulevé lors des auditions, des questions matérielles se posent notamment en ce qui concerne sur les besoins humains et financiers occasionnés par ces mesures.

Si l'accord de retrait était validé, nous entrerions dans une nouvelle phase intense de négociations qui verrait l'établissement d'accords encadrant les futures relations entre les États membres et le Royaume-Uni. Les parlementaires devront être intégrés tout au long du processus pour pouvoir remplir leur rôle de contrôleur et de législateur.

Nous avons dit que le Brexit devra être une chance d'avancer, et ne pas rester un coup de semonce, sous peine d'être le signal du départ d'autres pays. La tentation du repli doit absolument être écartée et évitée. Le groupe Socialistes et apparentés aborde donc cette discussion de façon très positive. Le Parlement s'honorerait si ses membres étaient tous rassemblés autour de ce projet de loi.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je ne peux que souscrire à ces vœux...

M. Paul Christophe. Au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants, je veux saluer le travail de notre collègue Alexandre Holroyd, même si je peux

regretter qu'il nous ait été transmis un peu tardivement hier soir. Cela étant, il méritait toute notre attention.

On ne peut que regretter les conséquences qui nous ont amenés à étudier ce texte. Un divorce est toujours douloureux, mais convenons qu'il vaut mieux un Brexit partagé et préparé.

Malgré la méfiance instinctive que le recours aux ordonnances provoque chez les parlementaires, ce projet de loi d'habilitation vise à répondre au besoin d'une réaction rapide que nous impose le contexte de négociation actuel. C'est pourquoi il est nécessaire, dans l'intérêt de notre pays, de donner au Gouvernement les moyens de cette préparation, afin d'adapter notre pays aux conséquences du retrait britannique. Il est important de rappeler que les mesures ne se substitueront pas aux décisions de l'Union Européenne mais qu'elles doivent les compléter.

Plusieurs points doivent retenir notre attention.

Nous devons rester attentifs à la situation et aux droits des ressortissants français établis au Royaume-Uni. D'ailleurs, le Gouvernement prendra les mesures appropriées à la situation des ressortissants britanniques en France, tout en tenant compte du statut accordé par le Royaume-Uni à nos ressortissants sur son territoire. Il faudra également veiller à préserver les intérêts des ressortissants français, par exemple en prenant en compte leur éventuel retour en France, les périodes d'assurance et d'activité exercées au Royaume-Uni, ou encore les diplômes et les qualifications professionnelles acquis ou en cours d'acquisition dans ce pays.

Afin de préparer au mieux un éventuel rétablissement des contrôles à la frontière avec le Royaume-Uni, le Gouvernement pourra prendre par ordonnances les mesures permettant d'accélérer l'aménagement de locaux, l'installation ou le développement d'infrastructures portuaires, ferroviaires, aéroportuaires et routières. Je suis particulièrement concerné par le port de Dunkerque voisin de celui de Calais – de ceux de Calais, devrais-je dire, si l'on inclut le tunnel.

En outre, nous devons rester attentifs au sort des fonctionnaires de nationalité britannique, qui risquent de perdre leur statut et leur avancement.

En définitive, le contenu des mesures qui seront finalement adoptées par le Gouvernement dépendra de l'issue des négociations en cours. Le Gouvernement pourrait même renoncer à l'adoption de certaines d'entre elles si les conditions n'étaient pas réunies.

Le groupe UDI, Agir et Indépendants reste très attentif à l'évolution de la discussion de l'accord de retrait, qui se poursuit à Londres. Si nous gardons espoir quant à l'adoption de l'accord, nous souhaitons que toutes les mesures nécessaires soient prises en amont afin de faire face à toutes les éventualités. C'est la raison pour laquelle nous voterons pour ce texte, en demeurant vigilants quant à la mise

en œuvre des ordonnances qu'il prévoit, dans le respect des compétences du Gouvernement et du Parlement.

M. Pierre-Henri Dumont. Mon intervention sera assez brève, parce que je ne pense pas qu'une mini-discussion générale à huit heures et quart du matin fera avancer le débat. Nous avons exprimé nos inquiétudes durant les auditions et à travers les amendements sur différents sujets : la pêche dont se préoccupent beaucoup mes collègues Lurton et Fasquelle, les frontières, les politiques migratoires, les droits de citoyens français au Royaume-Uni et des citoyens anglais en France, l'agriculture, les impacts économiques sur les territoires et sur l'ensemble du pays.

Nous veillerons également à faire en sorte que le travail du Sénat soit respecté : ce point nous est très cher. Enfin, nous essaierons d'avoir la réponse à notre question : la France aurait-elle pu être prête plus rapidement si le Gouvernement avait mieux anticipé les événements ?

M. Jean-Paul Lecoq. Je ne pourrai pas faire aussi court que le député de Calais... La commission spéciale examine l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Ce geste est double : c'est l'occasion d'évoquer le Brexit et ses causes et aussi de voir comment le Gouvernement a anticipé les événements afin de parvenir à un recul des relations juridiques franco-britannique qui ne soit pas trop violent.

Si un député français ne peut pas donner son avis sur le fond du sujet, il est quand même autorisé à parler du problème qui a déclenché ce phénomène de retrait du Royaume-Uni : la politique européenne telle qu'elle est menée à Bruxelles. Le pouvoir de l'Union est centralisé autour de la Commission qui n'a pas été élue par le peuple européen. Comment imaginer une construction politique autour d'un noyau de technocrates non élus ? C'est une des causes fondamentales du divorce entre l'Union européenne et les peuples. Personne ne peut imaginer continuer de la sorte ; et pourtant l'autorité européenne n'a jamais imaginé se remettre en cause.

La mise en place d'un traité constitutionnel européen après le « non » français et néerlandais lors du référendum de 2005 constitue la destruction ultime de ce lien entre les peuples et la Commission. L'Union européenne fonctionne sans les peuples ; c'est le Parlement européen qui tente, seul, de freiner les choses lorsqu'il le veut bien. L'Union européenne est à revoir de fond en comble si l'on veut imaginer un Parlement européen qui a l'initiative législative et qui vote le budget, avec une Commission responsable devant son Parlement comme l'est – en théorie – notre gouvernement devant nous.

Si des raisons internes ont joué en faveur du Brexit, il est important d'insister sur la raison du rejet profond des institutions européennes par les peuples. Il faut une remise en cause profonde de la démocratie de l'Union

européenne pour que nous puissions imaginer un nouveau souffle. Le camouflet historique qu'a été le Brexit aurait pu donner ce nouveau souffle, mais l'Union européenne est encore passée à côté. Comme nous l'avons entendu lors de nos auditions, le Gouvernement français croyait si peu au Brexit qu'il a attendu, attendu, attendu. Combien de fois avons-nous entendu ce verbe attendre ?

Mme Theresa May a déclenché officiellement l'article 50 qui lance la procédure de retrait de l'Union européenne et que nous avons attendu avant de nous mettre au travail. Nous avons ainsi perdu près de neuf mois entre le vote du Brexit et le déclenchement de cette procédure. L'impréparation du Gouvernement français reste l'élément le plus grave de ce qui ressort des auditions. Lorsque tous les membres du Gouvernement nous disent « circulez, il n'y a rien à voir », c'est qu'il y a généralement panique à leur bord.

Lorsque j'ai auditionné les syndicats des douanes, il y a quelques semaines, j'ai entendu exprimer des inquiétudes sur une impréparation forte du Gouvernement, des erreurs et autres errements dans les choix à faire. Les nécessaires contrôles sanitaires seront effectués par des vétérinaires dont on ne sait pas si les postes seront pourvus, les contrôles aux frontières par des douaniers dont les bureaux sont parfois situés à une bonne centaine de kilomètres des lieux frontaliers, comme dans les aéroports d'Angoulême ou de Périgueux. Que dire du Havre et des ports de France ? Ils s'appêtent à voir certaines de leurs activités devenir plus complexes, sans avoir beaucoup plus de main-d'œuvre douanière pour effectuer le travail. Je ne reviens pas sur la question des corridors et du lien à établir entre les ports français et irlandais : je garde en souvenir l'audition de la représentante de la Commission européenne, qui, interrogée sur ce sujet, nous a répondu par un « circulez, il n'y a rien à voir », en tout point conforme à l'idée que je me fais de la Commission...

En bref, les choses ne semblent pas prêtes, ce qui est inquiétant. Comme je l'ai rappelé à plusieurs reprises, le Brexit a été adopté le 23 juin 2016. C'est dès le lendemain que tout le monde aurait dû commencer à prendre des mesures, à anticiper, à analyser. C'est ainsi que le Gouvernement aurait dû travailler. Je ne vous blâme pas, car vous n'étiez pas aux responsabilités ; mais vous auriez pu augmenter les effectifs douaniers ou vétérinaires dès l'examen du projet de loi de finances de 2018.

Je souhaite que notre État puisse réussir à se défaire de ses liens avec le Royaume-Uni le plus doucement possible, dans l'intérêt des gens, des travailleurs et des entreprises concernés. J'espère que le Gouvernement atteindra cet objectif pour que nous puissions aborder cette période le plus sereinement possible.

Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine ne peut s'opposer à ce que le Gouvernement légifère par ordonnances : c'est dans ce cas d'urgence et d'incertitude – et uniquement dans ce cas – qu'elles peuvent se justifier. Mais le défaut d'anticipation, le flou du périmètre et des dispositions ainsi que le retard pris ne nous permettent pas de vous donner un blanc-seing.

Mme Aina Kuric. Le Royaume-Uni a décidé de quitter l'Union européenne ; nous le regrettons. Quel que soit le vote du Parlement britannique la semaine prochaine, nous ne pourrions nous réjouir puisque c'est la décision elle-même qui nous déçoit. Mais si cela marque la fin de son appartenance à la Communauté, cela ne signifie pas la fin de notre amitié. Nous serons très attentifs aux différentes mesures qui seront prises pour la conserver intacte.

Le groupe La République en Marche soutiendra évidemment ce texte. Nous comprenons l'urgence de telles mesures afin de ne pas paralyser l'activité sur le continent. Il est indispensable de tirer les conséquences du Brexit et de construire ensemble une Europe plus forte. La priorité sera de protéger les populations, les ressortissants britanniques en France, les intérêts de la France et des ressortissants français au Royaume-Uni, et plus largement au sein de l'Europe.

Mme Danièle Obono. Le 23 juin 2016, lors d'un référendum organisé David Cameron, alors Premier ministre, 51,9 % des Britanniques ont choisi de quitter l'Union européenne. Du fait de ce vote et du déclenchement de l'article 50 du traité sur l'Union européenne le 29 mars 2017, le Royaume-Uni et les vingt-sept autres pays membres ont désormais deux ans pour préparer la sortie effective du pays.

Le projet de loi dont nous discutons vise à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union et à déterminer ce qu'il adviendra des relations entre la France et la Grande-Bretagne. Quoi que l'on puisse penser du choix du peuple britannique, il est indéniable, et de nombreuses études le confirment, que ce vote a exprimé la volonté de reprendre le contrôle, de regagner une part de souveraineté dont une majorité du peuple britannique s'est sentie dépossédée. Ce sont les plus pauvres, les moins intégrés dans le système scolaire, les plus éloignés des centres villes hors de prix, les plus âgés, qui ont choisi de sortir de l'Union européenne. Ce qui n'est pas sans rappeler un certain mouvement auquel nous assistons en France...

Ce constat devrait nous faire réfléchir à la manière de gouverner et au contenu des politiques menées depuis tant d'années aux niveaux européen et national. Cette réflexion s'applique encore plus particulièrement en cet instant précis où le Gouvernement nous demande de l'habilitier à légiférer par ordonnances. Nous discutons des relations futures entre nos deux pays alors même que nous ignorons quelle sera la position de la Chambre des Communes sur l'accord conclu avec Theresa May – jugé tellement humiliant et impopulaire que plusieurs ministres, et non des moindres, ont présenté leur démission –, et que le gouvernement a connu il y a quelques heures un acte de censure assez inédit. Nous discutons alors que nous-mêmes, représentants de la Nation, avons eu connaissance il y a seulement quelques jours du contenu en français de ce que vous nous demandez d'approuver.

Les conditions de ce débat sont inacceptables car elles font fi de la voix des peuples, du peuple français dont les représentants n'ont pas pu travailler

correctement le contenu de ces accords, du peuple britannique dont le choix majoritaire de quitter l'Union européenne demeure en balance jusqu'au vote.

Le cas de la pêche illustre bien la difficulté dans laquelle nous nous trouvons. Les pêcheurs britanniques ont voté à 92 % en faveur du Brexit, dénonçant notamment une technocratie qui aura échoué à tenir les nombreuses promesses. Le secteur de la pêche est en crise depuis des décennies : en 2001 déjà, la Commission constatait dans un livre vert que ce secteur se caractérisait par une fragilité économique découlant d'un surinvestissement, d'une augmentation rapide des coûts et d'un amenuisement de la ressource, évolution que reflètent une rentabilité médiocre et une régression constante de l'emploi. À cela s'ajoute le problème écologique de la surpêche, l'un des effets de la politique commune de la pêche.

Les mesures prises en 2013 n'ont pas réglé les problèmes. Or l'accord discuté actuellement ne prévoit pas les suites à donner aux accords de pêche. Dans les accords futurs avec la Grande-Bretagne, il est nécessaire que les parties concernées soient consultées et puissent parler des enjeux du secteur : non seulement les pêcheurs britanniques mais aussi les professionnels de la pêche des Hauts-de-France, de Bretagne et de Normandie.

On le voit à travers cet exemple, l'enjeu est social, écologique et démocratique. Rappelons que les eaux territoriales britanniques sont les plus vastes d'Europe et que 30 % des captures françaises – 75 % dans les Hauts-de-France – et 75 % des exportations britanniques sont à destination de la France et de l'Espagne. Il faut donc conclure un accord qui permette une sortie par le haut, écologique et sociale, des deux côtés de la Manche, sans volonté de punir, d'humilier ou d'ignorer le vote britannique.

Il faut mettre les citoyens et citoyennes, les parlementaires des deux pays autour de la table et trouver une solution commune en les impliquant. Ce n'est malheureusement pas le choix du Gouvernement. Nous verrons ces prochains jours quel sort le parlement britannique réservera au gouvernement de Theresa May – en Grande-Bretagne, le Parlement a vraiment la possibilité de mettre le Gouvernement devant ses responsabilités. Pour ce qui est du groupe La France insoumise, nous considérons que les conditions dans lesquelles se tiennent ces débats sont très largement insatisfaisantes. Nous ne donnerons pas un blanc-seing au Gouvernement, sur ce sujet comme sur beaucoup d'autres.

M. Charles de Courson. Le groupe Libertés et Territoires est, sur le principe, favorable à ce projet de loi : comment s'opposer à un texte qui tente de faire face à différentes hypothèses ? Il est vrai que nous délibérons dans un contexte fluctuant, puisque le débat a commencé au parlement britannique, et bien malin qui peut dire ce qui va se passer ! Si l'accord présenté par Theresa May devait être repoussé, on ne sait pas bien ce qu'il se passerait ensuite : un Brexit dur ou un nouveau référendum, qui sait ? Les Britanniques sont très pragmatiques et avec eux, tout est toujours possible !

Je ne vois pas comment ce texte peut être exhaustif et traiter tous les problèmes. Nous évoquerons plus tard la nécessité d'une disposition balai supplémentaire.

Le délai de ratification est limité à trois mois, mais il devrait être mis à profit pour apporter les éléments complémentaires. Je suppose, madame la ministre, que vous avez déjà préparé toutes les ordonnances – le contraire révélerait une défaillance de la machine gouvernementale – et il serait intéressant que vous éclairiez la représentation nationale en nous en présentant les projets. Mais si vous nous répondiez que rien n'est prêt, j'en serais très inquiet !

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Vous soulevez un point fort délicat, cher collègue. Le Gouvernement est supposé légiférer par ordonnances sur des décisions qui ne sont pas prises du côté britannique. Nous sommes exactement dans la situation décrite par le regretté Turgot : les informations sur le présent nous arrivent très tard et notre tâche est en quelque sorte de prévoir le présent !

Les ordonnances sont certainement en cours d'élaboration. Mais si leur rédaction était d'ores et déjà finalisée, cela voudrait dire – ce serait très téméraire que de l'imaginer – qu'il n'y a plus de suspense !

M. Jean-Paul Lecoq. Hitchcock, reviens !

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Monsieur le député, nous travaillons, bien sûr, mais les ordonnances ne seront pas prêtes tant que vous n'aurez pas habilité le Gouvernement à les prendre. Par ailleurs, nous devons nous caler sur les Britanniques, la Commission et les autres États membres, ce qui exige une grande capacité d'adaptation. En revanche, je m'attacherai à informer au fur et à mesure la représentation nationale de la préparation des ordonnances.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous en venons aux questions.

M. Daniel Fasquelle. Je souhaite vous faire part d'une double inquiétude liée au département du Pas-de-Calais, que je partage avec Pierre-Henri Dumont – en tout cas pour ce qui est du groupe Les Républicains ! (*Sourires.*)

Les marins-pêcheurs ont soulevé à nouveau il y a quelques jours, dans *La Voix du Nord* – dans une édition que nous partageons avec Jean-Pierre Pont (*Sourires*) – la question de l'accès aux eaux britanniques, un enjeu essentiel puisque, pour certains d'entre eux, cela concerne 70 % de leurs zones de pêche. Par ailleurs, l'absence d'un accord aurait des conséquences, en matière de contrôles douaniers et sanitaires, sur l'accès des produits de la pêche britannique au marché français, notamment à la plateforme de transformation de Boulogne-sur-Mer.

Dans le domaine du tourisme, le passage du détroit du Pas-de-Calais doit demeurer fluide. Je souhaiterais que vous répondiez précisément à une question

qui vous a été adressée la semaine dernière : les accords du Touquet seront-ils remis en cause ? Cela aurait évidemment des conséquences sur la fluidité des passages à la frontière, donc sur l'accès des touristes britanniques au département du Pas-de-Calais – 25 % des clients des hôtels du Touquet sont britanniques. L'inquiétude est forte : pouvez-vous rassurer les professionnels du secteur ?

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous avons bien compris, monsieur Fasquelle, que c'étaient les préoccupations du Calaisis, et non le contrôle de son territoire que vous entendiez partager avec vos collègues !

Cette réunion n'est pas le cadre adéquat pour entendre vos demandes, dans la mesure où la ministre a déjà répondu aux questions concernant Le Touquet et que nous sommes réunis pour examiner, dans un délai très contraint, les articles du projet de loi d'habilitation.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur de la commission spéciale. Je constate avec satisfaction que tous les groupes, hormis celui de La France insoumise, reconnaissent la nécessité d'une telle procédure. Je regrette moi aussi que les délais qui nous sont impartis soient aussi contraints. Du fait de la procédure accélérée, et de la situation au Royaume-Uni, l'exercice est un peu particulier. Je vous demande à cet égard de m'excuser pour la transmission tardive du rapport, la dernière audition s'étant terminée hier à vingt heures.

La commission en vient à l'examen du projet de loi.

Article 1^{er}

La commission est saisie de l'amendement de suppression CS13 de Mme Danièle Obono.

M. Michel Larive. Cet amendement d'appel a pour but de critiquer la forme de l'action politique du Gouvernement et de la majorité. Nous pouvons aisément comprendre l'utilité, voire la nécessité, de recourir aux ordonnances prévues par l'article 38 de la Constitution, le caractère technique de certaines décisions ne nécessitant ni arbitrage ni discussion politique contradictoire. Mais ce projet de loi d'habilitation n'est nullement dicté par un impératif technique et les ordonnances auront un impact considérable sur la vie de milliers de citoyens britanniques en France et, par effet de ricochet, sur la vie de milliers de citoyens français au Royaume-Uni. Nous sommes donc radicalement opposés à ce que le Gouvernement se substitue au Parlement dans la résolution de ces questions essentiellement politiques.

Le Parlement ne peut se contenter de sa mission de contrôle de l'action gouvernementale. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, qui aura de

nombreuses conséquences, donne à la représentation nationale l'occasion de débattre des sujets qui structurent la politique de la nation : frontières, douane, évolution des normes sanitaires et techniques, statut des personnes étrangères, zones de libre-échange et d'union douanière.

Cet événement historique est, pour la République française, l'occasion de reconsidérer démocratiquement des totems qui semblaient il y a encore quelques années indépensables. Le débat parlementaire est nécessaire à notre pays et nous sommes fondamentalement opposés à ce que la résolution des conséquences du Brexit soit décidée dans des cabinets ministériels dominés par les technocrates. La représentation nationale et le peuple français ont leur mot à dire dans les questions qui impliquent le cœur de la politique de la nation. C'est la raison pour laquelle nous refusons au Gouvernement le monopole de la décision politique.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. C'est une prérogative du Gouvernement que de demander de légiférer par ordonnances. Hormis La France insoumise, tous les groupes politiques reconnaissent l'utilité de cette procédure, l'urgence nous commandant de préparer les PME et nos citoyens aux conséquences du Brexit. Avis défavorable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Même avis. Nous sommes à trois mois et demi d'une sortie du Royaume-Uni, sans savoir si elle se fera avec ou sans accord. Il nous faut prendre rapidement des mesures, en nous coordonnant avec nos partenaires, la Commission, le gouvernement britannique. Nous devons évidemment veiller aux intérêts de nos concitoyens et de nos entreprises, à la compétitivité de nos ports. Dans ce projet, nous avons recherché le juste équilibre entre l'exigence constitutionnelle de précision de l'habilitation et le besoin de flexibilité, qui est réel et qui justifie le recours aux ordonnances.

M. Pierre-Henri Dumont. Nous avons bien compris l'intérêt d'agir vite. Mais pourquoi, alors que la perspective du Brexit est connue depuis deux ans, sommes-nous obligés, à quelques semaines de l'échéance, de passer par les ordonnances ? Cela pose la question sous-jacente de l'impréparation du Gouvernement. Peut-être aurions-nous pu faire autrement.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CS29 de M. Vincent Bru.

M. Vincent Bru. Cet amendement de précision vise à réintroduire, au premier alinéa, la mention « par l'adaptation législative du droit commun et l'introduction, le cas échéant, de dérogations », supprimée par le Sénat.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Je comprends bien l'intention, mais votre amendement étant satisfait à l'alinéa 15, je vous demande de bien vouloir le retirer, à défaut de quoi j'émettrai un avis défavorable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Même avis. Je comprends votre préoccupation, mais cet amendement est satisfait.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'examen de l'amendement CS44 de Mme Aina Kuric.

Mme Aina Kuric. Cet amendement vise à revenir sur un ajout du Sénat qui inclut, dans le champ des mesures qui seront prises par ordonnance en ce qui concerne l'emploi, les ressortissants britanniques qui exercent actuellement leur activité professionnelle au Royaume-Uni et seraient appelés à exercer une activité professionnelle en France après le retrait du Royaume-Uni.

L'octroi à ces ressortissants, au-delà du 31 décembre 2020, d'un traitement similaire à celui réservé aux ressortissants britanniques qui résidaient en France avant cette date les soumettrait à un régime plus favorable que celui dont ils bénéficieraient si un accord de retrait entre en vigueur. La rédaction initiale ne s'appliquait qu'aux ressortissants britanniques qui résidaient dans un État membre avant le 31 décembre 2020. Le régime applicable aux ressortissants britanniques qui arriveront dans un État membre au-delà du 31 décembre 2020 relève quant à lui du cadre des relations futures.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Je comprends l'intention qui sous-tendait cette mesure introduite au Sénat : il s'agissait de favoriser la compétitivité. Mais, outre le fait qu'elle n'a pas sa place dans ce texte, elle introduit un élargissement considérable, et non maîtrisable, à une troisième catégorie de ressortissants britanniques, les employés d'une entreprise au Royaume-Uni qui voudrait s'installer en France. Cela créerait une illisibilité administrative considérable. Je suis donc favorable à cet amendement.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Même avis.

La commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CS42 de M. Vincent Bru.

M. Vincent Bru. Il convient de laisser une marge d'appréciation au Gouvernement s'agissant de la reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues au Royaume-Uni, sans examen probatoire notamment. Nous proposons donc de revenir à la rédaction initiale du texte.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Cela me paraît excessif. Les sénateurs ont eu raison d'élargir le dispositif à la reconnaissance des qualifications

professionnelles. Toutefois, je présenterai deux amendements visant à modifier quelque peu cette disposition. Avis défavorable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. J'émettrai pour ma part un avis favorable à cet amendement : je crois préférable de revenir à la rédaction initiale du texte. La mention de la date du 30 mars 2019 n'est pas souhaitable : comme le disait M. de Courson, tout est possible avec nos partenaires britanniques, et l'on ne peut exclure qu'ils obtiennent un report... Par ailleurs, viser des salariés qui n'exercent pas d'activité, mais sont appelés à le faire, est une notion juridique pour moi difficilement cernable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CS54 du rapporteur.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Par parallélisme avec l'article 2, cet amendement de précision propose que l'habilitation englobe la reconnaissance des qualifications professionnelles obtenues au Royaume-Uni ainsi que l'expérience professionnelle.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Sagesse.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CS55 du rapporteur.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Cet amendement rédactionnel vise à se référer, non à la date du 30 mars 2019, mais à la date effective du retrait du Royaume-Uni. Je défendrai plusieurs amendements similaires par la suite.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

La commission examine l'amendement CS56 du rapporteur.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire lors de l'examen de l'amendement CS44, les dispositions ajoutées par le Sénat visant à inclure les ressortissants britanniques qui exercent actuellement leur activité professionnelle au Royaume-Uni et appelés à exercer une activité professionnelle en France après le retrait du Royaume-Uni dans le champ des mesures qui seront prises par ordonnance excèdent l'objet du projet de loi d'habilitation. D'où cet amendement de suppression de la fin de l'alinéa.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Je suis favorable à cet amendement.

La commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CS17 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à appliquer en droit de l'Union européenne, comme cela était le cas avant l'entrée en vigueur de la directive portant sur le détachement des travailleurs, la règle dite *lex loci laboris* : le droit du travail du pays s'applique aux personnes qui y travaillent.

Dans le contexte du Brexit, les fonctionnaires et les agents doivent bénéficier du plus haut degré de protection sociale et professionnelle, ce qui n'est pas le cas avec la directive, qui favorise un dumping social ayant pour conséquence d'alimenter le sentiment de rejet des institutions européennes par les peuples.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Le débat que vous proposez d'ouvrir avec cet amendement n'a pas de rapport direct avec la perspective du Brexit et les mesures de préparation qu'il nécessite. J'y suis donc défavorable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. La mesure proposée est effectivement sans rapport avec le projet de loi dont nous débattons. Je rappelle que, d'une part, le régime des travailleurs détachés a été amélioré par la réforme de la directive et, d'autre part, qu'il a été étendu aux transporteurs routiers avant-hier, dans le cadre du Conseil des ministres européens des transports. Comme vous le voyez, le Gouvernement n'est pas en retard pour porter l'ambition sociale d'une amélioration de la situation des travailleurs en Europe.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CS11 de M. Olivier Marleix.

M. Olivier Marleix. Le droit français reconnaît la qualité d'avocat à des personnes physiques, mais aussi à des personnes morales. L'amendement CS11 vise à préciser dans le texte d'habilitation que les ordonnances prises par le Gouvernement reconnaîtront la continuité du droit d'exercice professionnel des cabinets d'avocats britanniques inscrits à un barreau français, sans que ces cabinets soient obligés de changer de forme juridique.

La mesure proposée concerne plus de 2 500 avocats exerçant au sein d'une structure britannique et qui, pour la plupart, sont français et titulaires d'un diplôme français. Nous souhaitons éviter, d'une part, qu'une attitude négative à l'égard des cabinets étrangers puisse nuire à l'image de la France, d'autre part, de créer un risque d'insécurité juridique pour tous les contentieux en cours.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Si je suis très sensible à cette proposition sur le fond, j'estime que l'ordonnance répond déjà à la préoccupation exprimée. Je vous invite donc à retirer votre amendement, tout en prenant l'engagement de m'assurer auprès du Gouvernement qu'il est effectivement satisfait par le texte – le cas échéant, je vous le confirmerai avant la séance publique.

L'amendement CS11 est retiré.

La commission est saisie, en discussion commune, des amendements CS12 de M. Michel Larive, CS28 de M. Vincent Bru et des amendements identiques CS1 de M. Daniel Fasquelle et CS4 de M. Pierre-Henri Dumont.

M. Michel Larive. L'amendement CS12 vise à permettre aux fonctionnaires de nationalité britannique travaillant en France de ne pas être injustement radiés de la fonction publique française. Le Brexit met en difficulté environ 1 700 fonctionnaires de nationalité britannique en leur retirant la possibilité de conserver leur statut. La soudaineté de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne a pris de court de nombreux citoyens britanniques qui, pour la plupart, vivaient depuis longtemps en France.

Aujourd'hui, un grand nombre de ces personnes souhaitent devenir Français et n'aspirent qu'à continuer de vivre en France et à travailler pour l'État. Il faut leur assurer la possibilité d'accomplir les longues démarches qui s'imposent à leur situation, sans les priver des droits dont ils jouissaient auparavant.

Les fonctionnaires de nationalité britannique travaillent pour la République, souvent dans le système éducatif et universitaire. Il est de notre devoir de ne pas les priver du jour au lendemain d'un statut auquel ils ont droit. C'est pourquoi nous voulons inscrire dans ce projet de loi la nécessité pour le Gouvernement de permettre aux fonctionnaires de nationalité britannique de conserver leur statut pendant la durée de l'examen de leur demande de naturalisation.

M. Vincent Bru. L'amendement CS28 est un amendement d'appel visant à obtenir une clarification de la position du Gouvernement sur les mesures qu'il entend prendre à l'égard des fonctionnaires et stagiaires britanniques au sein de notre fonction publique à compter du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Pour ce faire, il propose de compléter l'alinéa 5 de l'article 1^{er} par les mots : « en précisant les conditions dans lesquelles ces derniers peuvent continuer à exercer leur fonction après la date de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ; ».

M. Daniel Fasquelle. Les Britanniques travaillant en France en qualité de fonctionnaires ont fait le choix de s'installer dans notre pays et y sont très attachés – ils ont d'ailleurs souvent des enfants nés sur notre territoire. La plupart d'entre eux n'ont pas voulu le Brexit, mais n'ont pas eu la possibilité de prendre part au vote sur ce point. Certes, ils peuvent demander la nationalité française, mais cette

démarche prend du temps, surtout quand la récupération de certains documents leur pose des difficultés particulières – je connais un cas très précis dans ma circonscription. Mon amendement CS1 vise à permettre aux 1 700 Britanniques ayant la qualité de fonctionnaires de conserver cette qualité, comme c’est le cas en Allemagne. Cela serait un geste fort à l’égard de ces Britanniques qui aiment la France.

M. Charles de La Verpillière. L’amendement CS4 est identique à celui que vient de présenter M. Fasquelle. Nous souhaitons nous assurer que la fonction publique française ne va pas se trouver privée de l’apport de collaborateurs britanniques – essentiellement des enseignants, mais aussi parfois des praticiens hospitaliers – de talent, et dont la contribution nous ferait défaut si elle devait être supprimée.

M. Joaquim Pueyo. Je soutiens ces amendements. Effectivement, on compte actuellement 1 700 fonctionnaires de nationalité britannique dans notre pays, à l’intention desquels il me paraît opportun de faire un geste fort en leur permettant de conserver cette qualité, car ils le méritent : parfaitement intégrés – leurs enfants sont souvent nés en France –, ils ont apporté une plus-value à la société française, et on ne peut que regretter que le gouvernement britannique ne leur ait pas permis de s’exprimer lors du référendum sur le Brexit, car leur participation aurait probablement modifié le résultat de cette consultation.

M. Charles de Courson. Si je comprends tout à fait l’intention de nos collègues auteurs de ces amendements, il me semble que nous devons également nous interroger sur le sort de nos compatriotes français ayant la qualité de fonctionnaires britanniques. Notre position devrait en effet respecter le principe constitutionnel de réciprocité : en d’autres termes, si nous permettons aux fonctionnaires de nationalité britannique de conserver cette qualité, nous devons au préalable avoir la certitude que les Français ayant la qualité de fonctionnaires au Royaume-Uni bénéficieront d’une mesure équivalente.

M. Joaquim Pueyo. Ce point mérite d’être vérifié, mais je pense que nos compatriotes français travaillant en Grande-Bretagne ne sont pas du tout régis par le même statut : la fonction publique française est très particulière. Ils devraient pouvoir continuer à travailler sans problème après le Brexit – nous devons nous en assurer.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Ceux d’entre vous qui ont assisté aux auditions auxquelles il a été procédé dans le cadre de notre commission spéciale savent à quel point je suis sensible à la question qui est ici évoquée, et que je partage l’inquiétude exprimée par les auteurs de ces amendements.

Pour le moment, il est prévu que les ressortissants européens auront le droit de conserver leur fonction au sein de la fonction publique britannique et même, pour ceux qui n’en font pas encore partie, d’y postuler – ce qui se justifie par le fait qu’il n’y pas de condition de nationalité pour être fonctionnaire

britannique, ni même de statut au sens où nous l'entendons. Dans ces conditions, la recherche d'une réciprocité parfaite n'a pas lieu d'être.

Pour sa part, la Commission européenne a clairement décidé que les fonctionnaires britanniques travaillant au sein des institutions européennes pourraient le faire jusqu'à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, et il semble que la plupart des États européens amenés à légiférer sur cette question prennent le même chemin, en fonction des particularités du statut de leur propre fonction publique. Dès lors, deux questions se posent.

La première consiste à savoir si cela a un impact réel sur nos concitoyens établis au Royaume-Uni. Sur ce point, ni les élus locaux, ni les associations, ni aucun des acteurs concernés, y compris les représentants des Français vivant au Royaume-Uni, ne considèrent que l'application stricte du principe de réciprocité puissent jouer efficacement en termes de négociation : ils sont, au contraire, favorables à une reconnaissance unilatérale allant encore plus loin en faveur des Britanniques ayant la qualité de fonctionnaires en France. Du fait de l'asymétrie entre la population européenne au Royaume-Uni et la population britannique dans l'Union européenne, l'argument d'une nécessaire réciprocité ne me paraît pas pouvoir être invoqué.

Par ailleurs, on sait que 1 500 à 2 000 Britanniques occupent un poste dans l'enseignement ou dans la fonction publique hospitalière en France : ce sont des fonctionnaires parfaitement bilingues, évidemment, ce qui correspond tout à fait aux orientations actuelles du Gouvernement, qui cherche à favoriser l'apprentissage de l'anglais, et il serait pour le moins étrange de radier en raison d'une décision qui leur échappe totalement. J'ajoute que, sur le plan humain, il me paraîtrait injuste de remettre en cause le statut de personnels ayant consacré beaucoup de temps à passer un concours, à postuler et à gravir les échelons de la fonction publique dans la perspective d'y rester en bénéficiant de la protection de la citoyenneté européenne – dont les avantages, de l'avis général, n'ont jamais été considérés comme devant être limités dans le temps.

Cela dit, les amendements proposés posent à mon sens un problème de forme. La rédaction initiale du projet de loi par le Gouvernement aurait permis de les intégrer, mais nos collègues du Sénat ont scindé l'article 1^{er} en deux parties, la première – que j'appelle le « romain I » – relative aux mesures à mettre en œuvre, la seconde – le « romain II » aux finalités. Il se trouve que nous allons examiner dans quelques instants un amendement CS49 qui, modifié par mon sous-amendement CS64, répondra parfaitement aux préoccupations exprimées – en s'intégrant au II, puisqu'il s'agit d'une finalité. En modifiant le I, vos amendements remettraient en cause la structure en deux parties mise en place par le Sénat.

J'invite par conséquent les auteurs de ces amendements à les retirer, en contrepartie de quoi je m'engage à soutenir l'amendement CS49, qui viendra un peu plus loin, et à le sous-amender afin d'exclure toute éventualité que des

fonctionnaires puissent se voir opposer leur nationalité britannique ; à défaut, je ne pourrais qu'émettre un avis défavorable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Effectivement, il est apparu très important aux sénateurs de distinguer entre les mesures et les finalités. Dans la mesure où nous souhaitons que ce projet de loi d'habilitation puisse être adopté dans les meilleurs délais, il me semble préférable de ne pas modifier l'architecture actuelle du texte, autrement dit telle qu'elle résulte des travaux du Sénat.

Si, sur le fond, je partage l'avis exprimé par les auteurs des amendements, selon lequel il est important de préserver le statut des personnels de la fonction publique française de nationalité britannique, sur la forme, j'estime, comme M. le rapporteur, qu'un amendement visant à affirmer ce principe doit s'intégrer au II plutôt qu'au I, afin que les sénateurs ne soient pas tentés de revenir sur cette disposition.

M. Jean-Paul Lecoq. L'audition de Mme la secrétaire générale des affaires européennes (SGAE) avait été l'occasion d'affirmer qu'il convenait non seulement de maintenir les fonctionnaires de nationalité britannique dans la fonction publique française, mais bien de les maintenir dans leur statut de fonction publique – j'insiste sur la notion de statut, qui me paraît fondamentale : l'un des enjeux cruciaux pour les personnes concernées, c'est bien qu'il n'y ait à aucun moment une solution de continuité dans leur statut. Or il nous a été dit lors des auditions que ce point ne pouvait nous être garanti tant qu'on ne savait pas ce que les Britanniques allaient faire avec nos ressortissants ; il faudrait savoir... C'est ce qui explique que nous cherchions à apporter une solution à cette question par voie d'amendement.

M. Jacques Marilossian. M. le rapporteur nous a expliqué que l'article 1^{er} avait été scindé par le Sénat en deux parties, qu'il désigne par les expressions « romain I » et « romain II ». Or l'amendement CS49 modifié par le sous-amendement CS64 porte sur l'alinéa 11 du texte qui nous a été remis – en d'autres termes, le deuxième alinéa du II de l'article 1^{er}. Pour la bonne compréhension des Gaulois que nous sommes, il me paraît important d'expliquer ce que désignent les « romains » du rapporteur !

M. Charles de La Verpillière. Nous devons effectivement veiller à ne pas laisser la confusion s'installer. En tout état de cause, nous constatons avec satisfaction que notre demande, formulée au travers des amendements CS1 de M. Fasquelle et CS4 de M. Dumont, tendant à ce que les fonctionnaires britanniques soient maintenus dans leur statut au sein de la fonction publique française, recueille un consensus.

Pour ce qui est de la forme, il reste à déterminer si cette disposition doit figurer au I ou au II de l'article 1^{er}. Afin que les choses soient bien claires,

M. le rapporteur pourrait-il nous préciser où s'insèrent exactement l'amendement CS49 et le sous-amendement CS64, destinés à servir de vecteur à l'obligation de maintenir les fonctionnaires britanniques dans leur statut ?

M. Daniel Fasquelle. Je ne comprends pas très l'argumentation du rapporteur : aux 2^o du I de l'article 1^{er}, il est bien question de « 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 » et, aux 4^o du I, des « règles applicables à la situation des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique de nationalité britannique ». La question que nous évoquons étant expressément posée au I, je ne comprends pas pourquoi nos amendements devraient être insérés au II ; j'espère qu'il ne s'agit pas d'une manœuvre de la majorité En Marche pour ne pas adopter une avancée résultant d'amendements de l'opposition – nous avons déjà assisté à ce genre de mauvaise manière à l'occasion de plusieurs textes.

En tout état de cause, sur un plan technique, rien ne justifie d'écarter nos amendements au motif qu'ils devraient être rattachés au II, dans la mesure où la situation que nous visons, à savoir celle des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique de nationalité britannique, est mentionnée au 4^o du I.

M. Vincent Bru. Compte tenu des explications de M. le rapporteur et de Mme la ministre, je retire mon amendement CS28.

L'amendement CS28 est retiré.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Le fait que l'article 1^{er} ait été scindé en deux par le Sénat est à l'origine de problèmes de localisation des amendements, mais les explications de M. le rapporteur vont nous aider à y voir plus clair.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. L'amendement CS49 modifié par le sous-amendement CS64, qui vient s'insérer à l'alinéa 11 de l'article 1^{er}, répond parfaitement aux préoccupations exprimées par les amendements que nous examinons actuellement. Je n'ai fait que reprendre une des rédactions proposées.

Je peux comprendre que vous vous posiez des questions, monsieur Fasquelle, mais j'ai tout de même l'impression d'être face à des injonctions contradictoires. En effet, il me paraît impossible de prendre en compte les préoccupations du groupe Les Républicains sous la forme où il les a exprimées, dans la mesure où l'adoption des amendements proposés aurait pour conséquence d'altérer la structure du texte résultant des remarquables travaux du Sénat que vous nous appelez à respecter... C'est pourquoi je propose une solution visant à répondre à ces préoccupations tout en étant rattachée au II de l'article 1^{er}, consacré aux finalités.

M. Daniel Fasquelle. C'est une manœuvre politique...

M. Pierre-Henri Dumont. Je suis désolé de constater que M. le rapporteur se sent obligé de recourir à des manœuvres relevant de la politique politicienne, ce qui ne devrait pas être le cas dans le cadre de l'examen de ce texte. Comme l'a dit notre collègue Fasquelle, le « romain I » résultant de la rédaction du Sénat comporte plusieurs références aux questions qui nous occupent. Dès lors, soit on conserve en l'état le texte du Sénat, et nos amendements sont justifiés, soit on supprime lesdites références du « romain I » pour les transférer au « romain II », auquel cas nos amendements ne sont plus justifiés.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Si l'on supprimait les parties du « romain I » faisant référence aux questions qui nous occupent, on supprimerait du même coup la raison d'être des amendements... Il n'y a aucune politique politicienne de notre part, mais simplement la volonté de trouver une réponse faisant consensus à une question sur laquelle nous sommes tous d'accord sur le fond, tout en préservant le travail du Sénat : c'est ce seul souci qui me conduit à vous proposer de retirer vos amendements au profit de l'amendement CS49 modifié par mon sous-amendement CS64 – une solution qui garantit très clairement à tous les fonctionnaires de nationalité britannique que leur statut sera préservé. J'avoue être un peu surpris par votre réaction face à ma proposition, qui vise à répondre à un pur problème de forme afin de respecter l'architecture mise en place par le Sénat.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Vous êtes sans doute plus étonné que véritablement surpris, monsieur le rapporteur...

La seule chose qui paraisse claire dans cette affaire, c'est que nous sommes tous d'accord sur la préoccupation de fond, que prennent en compte aussi bien les quatre amendements que nous examinons actuellement que l'amendement CS49, modifié par le sous-amendement CS64, que nous examinerons dans quelques instants. Dès lors, il convient de savoir si les auteurs des trois amendements restant en discussion – M. Bru nous ayant précisé qu'il retirait son amendement CS28 – estiment qu'ils sont satisfaits par l'amendement CS49 modifié par le sous-amendement CS64 de M. le rapporteur. Ne compliquons pas davantage la situation...

Monsieur Larive, estimez-vous nécessaire de maintenir votre amendement CS12 ?

M. Michel Larive. Je maintiens mon amendement.

M. Daniel Fasquelle. Je maintiens également mon amendement CS1. Si nous sommes bien conscients que l'amendement CS49 couvre effectivement la même question, nous ne sommes pas d'accord sur l'endroit où il s'insère.

M. Charles de La Verpillière. L'amendement CS4 de M. Pierre-Henri Dumont est également maintenu, ne serait-ce que parce que le seul endroit où l'on parle de la fonction publique et des agents titulaires et stagiaires de la fonction publique de nationalité britannique, c'est dans le I. Il nous semble donc que cette

précision doit figurer au I, étant entendu que nous sommes au demeurant tous d'accord sur le fond.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. N'y aurait-il pas de possibilité d'intégrer cette dimension dans le sous-amendement du rapporteur ?

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. C'est l'objet même de l'amendement. Il est très clair qu'il y a une répétition entre I et le II : la première partie de l'article décline des moyens, tandis que la deuxième partie reprend la finalité de ces moyens. Dans la rédaction que je propose, la question des moyens restera au romain I, tandis que s'ajoutera au romain II la mention de la finalité contraignante, pour le Gouvernement, de remplir l'objectif par les moyens qu'il juge nécessaires. Introduire cette finalité dans le I reviendrait à remettre en cause toute l'architecture mise au point par les sénateurs. Je ne puis qu'y être défavorable.

La commission rejette l'amendement CS12.

Puis elle rejette les amendements identiques CS1 et CS4.

Elle examine ensuite les amendements identiques CS24 de Mme Aina Kuric et CS31 de M. Vincent Bru.

Mme Aina Kuric. L'amendement CS24, tout comme celui que j'ai présenté plus haut, revient sur un ajout du Sénat incluant dans le champ des mesures qui seront prises par ordonnance, en ce qui concerne l'accès aux droits sociaux et prestations sociales, les ressortissants britanniques qui exercent actuellement au Royaume-Uni et seraient appelés à exercer une activité professionnelle en France après le retrait du Royaume-Uni.

M. Vincent Bru. L'amendement CS31 vise également à revenir sur une disposition introduite par le Sénat, qui concerne des salariés britanniques appelés à exercer leur activité en France au sein d'entreprises britanniques après le retrait du Royaume Uni. Le texte initial ne visait que des salariés britanniques appelés à exercer leur activité en France au sein d'entreprises britanniques à la date du retrait.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Avis favorable. C'est la suite logique de l'amendement 44, précédemment adopté.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. En effet. Avis favorable.

La commission adopte les amendements.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CS53 du rapporteur.

Elle examine ensuite les amendements identiques CS33 de M. Vincent Bru et CS43 de M. Jacques Marilossian.

M. Vincent Bru. L'amendement CS33 vise à revenir sur une modification introduite par le Sénat. Cette modification apparaît trop restrictive au regard des enjeux liés au Brexit. Nous demandons de supprimer la fin de l'alinéa 9 de l'article 1^{er}.

M. Jacques Marilossian. Cette fin de l'alinéa 9 introduite par le Sénat en première lecture et que mon amendement CS43 propose également de supprimer, étend à l'excès le champ des ordonnances. C'est du reste l'avis du sénateur Yung, membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, cité à la page 152 du rapport du Sénat : « Cette précision me semble inutile, il va de soi que le Gouvernement défend les intérêts de la France ».

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Avis favorable. En définissant des finalités précises, autres que l'intérêt de la France en général, on est forcément plus limitatif et plus restrictif. Il paraît plus logique d'en rester à une formulation générale, qui englobe par définition tous les ajouts du Sénat.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Avis favorable.

La commission adopte les amendements identiques.

En conséquence, l'amendement CS20 de M. Michel Larive tombe.

Puis elle en vient à l'amendement CS15 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Par cet amendement, nous souhaitons interpellier le Gouvernement et les parlementaires sur l'impératif de renégociation des accords du Touquet.

Rappelons qu'avant le vote du Brexit, Emmanuel Macron, alors ministre du gouvernement Hollande, avait averti que, si le Royaume-Uni sortait de l'Union européenne, les migrants ne seraient plus à Calais. Ainsi, les accords du Touquet entrés en vigueur le 1^{er} février 2004, qui établissent la frontière entre la France et la Grande-Bretagne à Calais, doivent être renégociés. Des milliers de personnes migrantes de plusieurs nationalités qui séjournent à Calais, tentent quotidiennement le passage et meurent régulièrement en escaladant les barrières de barbelés. Cette situation est intolérable, y compris pour les habitants de la région. De notre point de vue, il est donc nécessaire et urgent qu'une concertation sérieuse avec les acteurs et actrices de terrain soit mise en place afin d'envisager concrètement une voie de migration légale vers la Grande-Bretagne. Nous proposons la création d'un bureau d'asile commun à Calais, comme le suggèrent des associations telles que le Forum des réfugiés et France terre d'asile.

Cet amendement se veut un appel au Gouvernement à anticiper un certain nombre de difficultés auxquelles nous allons être confrontés si nous ne nous prenons pas à bras-le-corps cette situation, qui n'a que trop duré.

M. Pierre-Henri Dumont. Je voudrais simplement rappeler que les accords du Touquet sont avant tout des accords économiques visant principalement à assurer la fluidité du trafic dans le port de Calais et à la sortie du tunnel sous la Manche, mais également dans d'autres ports.

Concrètement, cela signifie qu'il y a un double contrôle des marchandises et des hommes en amont : une fois qu'on est côté britannique, sur l'autoroute M20 ou au terminal de Folkestone, on peut sortir directement, ce qui évite que des bouchons se forment à la sortie du tunnel ou du port de Douvres – et vice-versa côté français. Il est donc essentiel de maintenir un accord de fluidité commerciale avec un double contrôle à l'entrée et sans contrôle à la sortie, ne serait-ce que pour préserver l'activité économique ; sinon, il y aurait une baisse de 30 % à 40 % des flux entre le port de Calais, le tunnel sous la Manche et la Grande-Bretagne.

Mais la question qui est sous-jacente est celle de la renégociation d'un point de vue migratoire. Car on assimile souvent les accords du Touquet à un accord migratoire, ce qui est loin d'être exact, voire faux. Et quand le Président de la République vient expliquer qu'il y aura renégociation des accords en cas de Brexit, on s'aperçoit au final que c'est une promesse – une de plus ? – qui n'a pas été tenue. On a bien compris qu'il n'y a pas d'objectif de renégociation et que les accords passés en Grande-Bretagne n'ont pas apporté grand-chose, sinon quelques millions d'euros supplémentaires pour financer des barbelés, des caméras et des infrastructures de contrôle. Cela pose un vrai problème.

Nous pourrions utiliser ce Brexit comme un moyen de mettre la pression sur le Royaume-Uni. Ainsi, les personnes qui, manifestement, ne demandent pas et ne demanderont jamais l'asile en France, tandis qu'elles y sont aujourd'hui bloquées – que ce soit à Grande-Synthe à Calais, à Ouistreham sur les côtes de la Manche et de la Mer du Nord – pourraient demander l'asile en Grande-Bretagne, tout en ayant encore un pied sur le continent européen, pas simplement à Calais, mais un peu partout ailleurs tout au long de leur trajet migratoire. Cela peut permettre d'éviter les drames que l'on a connus avec la création de la « jungle de Calais » et ce qui se produit en ce moment même : chaque nuit, des migrants volent des bateaux de pêche à Boulogne-sur-Mer ou à Gravelines, ou embarquent sur des rafiots de fortune pour traverser le détroit du Pas-de-Calais, deuxième détroit le plus fréquenté au monde, en prenant des risques immenses : la mer du Nord et la Manche vont devenir une seconde Méditerranée.

M. Daniel Fasquelle. Ayant été maire pendant quelques années de la belle ville du Touquet, j'étais présent lors de la conclusion des accords qui portent son nom.

Même s'il s'agit d'un accord strictement franco-britannique – ce dont il faut bien avoir conscience –, il n'en sera pas moins affecté par la séparation entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne. Ainsi que l'a dit M. Pierre-Henri Dumont, le devenir de cet accord est une question essentielle pour nous, habitants du Pas-de-Calais, en termes de fluidité du trafic. Il ne faut pas confondre la

question des accords du Touquet avec la question du contrôle des flux migratoires : nous avons besoin de cette fluidité, pour des raisons économiques évidentes, qu'il s'agisse des marchandises ou des passagers et des touristes : dans les hôtels de la station du Touquet, 25 % des clients sont des clients britanniques. Par conséquent, si les Britanniques avaient des difficultés pour venir dans notre territoire, cela aurait des conséquences économiques dramatiques.

Quelle est donc la position du Gouvernement en ce qui concerne les accords du Touquet ? Est-il ou non question de les renégocier ?

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Si je puis me permettre une métaphore peut-être un peu hasardeuse, il s'agit pour ainsi dire d'un « cavalier bilatéral » sur une négociation européenne... Je ne voudrais pas que ce débat s'éternise sur la question des accords du Touquet, si grave soit-elle, car nous votons sur l'amendement de madame Obono, dont la portée est plus circonscrite.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Madame Obono, vous avez vous-même souligné que cet amendement se voulait un appel au Gouvernement. J'y verrais presque une injonction, ce qui, sur la forme, pose problème au plan constitutionnel.

Sur le fond, j'entends les questions et les inquiétudes de certains membres de l'opposition et de certains députés de la région concernée. Mais je rejoins l'avis du président de notre commission : nous examinons un projet de loi d'habilitation relatif aux conséquences du Brexit, en dehors de tout ce qui relève de la négociation au niveau européen, et seulement pour ce qui touche aux situations remises en cause par la sortie de l'Union européenne.

À côté des accords du Touquet, nous avons avec les Britanniques de nombreux cas de coopération, dans le domaine militaire, en matière de renseignement et ailleurs. Alors que nous examinons cet article précis, ne commençons pas à nous focaliser sur ces accords purement bilatéraux, qui sortent du contexte de la négociation et par le fait du cadre de l'habilitation. Je suis donc contraint de donner un avis défavorable, tant sur la forme que sur le fond.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. L'amendement présenté par Mme la députée Obono a pour effet d'élargir l'habilitation donnée au Gouvernement. Il n'est donc à mon sens pas recevable. Voilà pour la forme.

Au-delà et sur le fond, comme les députés de la région le savent parfaitement, les accords du Touquet ont été modifiés par les accords de Sandhurst, auxquels avait d'ailleurs trait le sous-amendement du député Lecoq. Nous avons donc continué à travailler sur le contenu de ces accords bilatéraux. Nous resterons attentifs à la fluidité du trafic, comme à l'intérêt, pour le développement économique de la région, de continuer à laisser venir dans de bonnes conditions des visiteurs britanniques sur notre territoire.

S'agissant de la politique migratoire, nous avons avec le Royaume-Uni une coopération de qualité, que nous entendons maintenir et développer encore.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. J'ai pour ma part le sentiment que cet amendement n'est pas recevable, non qu'il constitue précisément une mesure d'extension de l'habilitation, mais parce qu'il s'apparente à une injonction au Gouvernement. Ce qui le rend, à mon avis, hors sujet, ou du moins hors objet de ce projet de loi qui vise à habilitier le Gouvernement à prendre des ordonnances. À défaut de pouvoir le déclarer formellement non recevable, je préfère qu'il soit mis aux voix ; mais je comprends l'avis défavorable du rapporteur et du Gouvernement.

M. Vincent Bru. Je partage pleinement l'analyse que vous venez de faire sur ce sujet.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je me sens conforté par l'avis du professeur de droit que vous êtes !

M. Pierre-Henri Dumont. Madame la ministre, je ne puis vous laisser dire qu'il y a une coopération de qualité avec les Britanniques sur ce problème migratoire : il y a toujours 700 migrants à Calais et rien ne bouge ! Le Gouvernement va-t-il, oui ou non, utiliser le Brexit et la renégociation de certains accords bilatéraux et d'échanges avec la Grande-Bretagne pour aborder la question migratoire ? C'est une question qu'on peut légitimement poser, me semble-t-il !

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Je rappelle que nous avons eu ce débat pendant l'audition au cours de laquelle j'ai reparlé des accords de Sandhurst plus précisément que je ne le fais ce matin. Il me semble que nous sommes maintenant en train d'examiner des amendements. Vous tenez à faire un point politique, c'est votre droit le plus strict...

M. Pierre-Henri Dumont. Non, c'est une question que je pose tous les jours depuis deux mois !

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Vous savez que c'est une préoccupation constante du Gouvernement et que les accords de Sandhurst permettent un renforcement de la coopération en matière migratoire. Ils se sont traduits, notamment, par des arrestations plus larges au sein des réseaux de passeurs, dans les derniers mois.

M. Pierre-Henri Dumont. On enregistre encore une traversée de la Manche par nuit !

M. le président Jean-Louis Bourlanges. N'allons pas rouvrir le débat de fond sur cette question très importante – presque trop importante au regard de

l'objet de nos travaux, qui visent seulement à donner au Gouvernement une habilitation.

Mme Danièle Obono. Dans la mesure où l'amendement présenté a été jugé recevable, il est normal d'en débattre. Il est évident que ce débat est lié au Brexit. Car on peut avoir l'avis qu'on veut sur le Brexit lui-même, mais non faire comme si la question de la politique migratoire n'avait eu aucune influence sur le vote des Britanniques !

Par ailleurs, je m'inscris aussi en faux contre la réponse de Mme la ministre. Peut-on considérer que la fluidité des échanges entre la Grande-Bretagne et la France, ainsi que les politiques migratoires menées, sont satisfaisantes ? Non ! Nous pensons que vous privilégiez la libre circulation des biens et des marchandises et empêchez celle des personnes : c'est cela qui crée les situations dramatiques que l'on connaît.

Nous reviendrons donc sur cette question, sur le fond et sur la forme, au cours du débat en séance publique, si vous choisissez de ne pas adopter notre amendement. Si notre discussion avait été un peu mieux préparée, nous serions en mesure d'anticiper les difficultés présentes et à venir sur ce sujet-là.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Cet amendement ayant été considéré comme recevable par cette commission, je vais le mettre aux voix. Cela ne préjuge pas du sort qui lui sera réservé si vous le redéposez en vue de la séance publique, mais ce n'est pas notre affaire...

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CS18 de M. Michel Larive.

M. Michel Larive. Par cet amendement, nous proposons de créer une taxe financière qui permettrait de préserver les intérêts économiques de la France dans la réorganisation imposée par le Brexit. Nous considérons qu'il faudrait pour cela taxer les opérateurs britanniques, une fois le Brexit devenu effectif. Cette taxe porterait sur des actions de sociétés françaises, les actions de sociétés étrangères cotées en France, les options sur actions, les droits de souscription d'actions et toute autre forme de produits adossés à des actions.

Cet amendement propose une critique de la politique actuelle du Gouvernement qui, à bien des égards, nous semble trop favorable au système bancaire. En effet, ces derniers mois, le Gouvernement a multiplié les mesures pour attirer des opérateurs financiers britanniques en France. C'est ainsi que les banques ont obtenu l'exonération de la taxe sur leurs salaires et surtout la dispense temporaire d'affiliation au régime de retraite. Nous considérons que ces mesures tirent fortement notre pays vers le moins-disant social et fiscal.

La taxe que nous proposons s'inspire du *stamp duty*, appliqué outre-Manche depuis 1986 et qui se matérialise par un droit de timbre de 0,5 % exigé

sur les transactions en actions : une telle mesure, qui rapportait 3,6 milliards d'euros au Trésor britannique pour l'exercice fiscal clos en mars 2011, pourrait donc largement permettre de financer une politique sociale plus juste en France.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Ce débat n'est pas lié au texte. Avis défavorable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Sur le fond, une telle taxe existe déjà en France : c'est la taxe sur les transactions financières, qui s'applique à tous les achats d'actions d'entreprises françaises, quel que soit l'acheteur. Son taux est de 0,3 %.

Mais surtout, comme le disait le rapporteur, une mesure de ce type ne correspond pas à l'objectif du projet de loi, qui est de prévoir les éléments de continuité strictement nécessaires en cas de retrait sans accord. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CS19 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à garantir que, dans le cadre des négociations du futur accord, les intérêts souverains français ne seront pas soumis aux intérêts des multinationales.

Nous avons observé que les acteurs privés semblent déjà chercher à influencer les contours du futur accord afin de s'assurer un maximum de bénéfices et un minimum de perturbation pour leurs affaires. Les dirigeants et hauts fonctionnaires bruxellois et britanniques ont multiplié les contacts avec les lobbyistes du secteur des services financiers depuis le référendum de juin 2016. Du côté du Royaume-Uni, par exemple, 20 % des rendez-vous officiels des ministres en charge du Brexit avec des lobbyistes concernent le secteur financier : 56 réunions au total entre octobre 2016 et juin 2017.

Certaines de leurs propositions entraîneraient un affaiblissement des régulations et l'introduction de nouveaux privilèges pour les multinationales, comme la mise en place de « tribunaux spéciaux » qui permettraient aux banques de poursuivre des gouvernements qui adopteraient des règles jugées inéquitables par le secteur financier, comme l'instauration d'une taxe sur les transactions financières.

Comme dans le cas des négociations du TAFTA ou du CETA, l'opacité des négociations de l'accord post-Brexit ne nous permet pas d'avoir des informations suffisamment tangibles. Mais, comme pour ces deux accords de libre-échange, l'introduction de tribunaux d'arbitrage dans le cadre des futures relations commerciales entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, entraînerait un amoindrissement de la souveraineté des États, les multinationales pouvant attaquer les législations nationales qu'elles estimeraient trop contraignantes.

Par cet amendement de précaution, nous souhaitons préserver la capacité de la France à légiférer dans le sens qui lui permette de garantir au premier lieu les intérêts économiques de sa population.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Les intérêts de la France priment toujours, dans l'esprit du Gouvernement, et c'est le rôle de cette assemblée de s'assurer qu'il en est ainsi. Avis défavorable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Le rôle du Gouvernement est effectivement de défendre les intérêts de la France, dans ce cas comme dans les autres. Par ailleurs, cet amendement ne porte pas sur le cadre de la relation future alors que le projet de loi d'habilitation est destiné à nous aider soit à préparer les conséquences d'un Brexit sans accord, soit à mettre en œuvre l'accord de retrait. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CS32 de M. Vincent Bru.

M. Vincent Bru. Nous pensions proposer la suppression des alinéas 10 à 15 de l'article, estimant qu'au regard des incertitudes liées au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, il n'était pas nécessaire de dresser une liste exhaustive des finalités d'une telle ordonnance. Mais, après discussion avec le rapporteur, nous retirons cet amendement.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement CS25 de Mme Aina Kuric.

Mme Aina Kuric. Il s'agit d'un amendement de clarification rédactionnelle.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Excellent amendement rédactionnel !

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CS57 du rapporteur.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Cet amendement quasi rédactionnel élargit quelque peu l'objectif défini au 1^o du II, afin que les ordonnances prennent en compte toutes les dimensions du maintien des ressortissants britanniques sur le territoire, et non pas seulement l'adaptation de leurs modalités d'entrée et de séjour.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CS26 de Mme Aina Kuric.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CS16 de M. Michel Larive.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à donner un cadre social et écologique aux échanges économiques et marchands entre la France et la Grande-Bretagne.

Deux principes doivent ainsi encadrer le travail de rédaction de l'ordonnance : celui de la règle verte et celui du progrès social, concrétisé par la garantie des moyens matériels d'existence.

Il est impératif à nos yeux que les négociations et les accords sur lesquels elles déboucheront respectent ces deux principes, étant entendu que l'impératif écologique doit être compris comme un instrument de justice sociale, ce à quoi je ne doute pas que la majorité sera sensible, puisque c'est notamment à ce titre qu'elle a choisi de mettre en œuvre un certain nombre de mesures fort impopulaires aujourd'hui.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. L'objet de cet amendement est d'ouvrir un débat sur le protectionnisme solidaire, lequel n'a pas vraiment sa place dans ce projet de loi d'habitation. Avis défavorable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Avis défavorable, même si je tiens à confirmer à Mme Obono la sensibilité écologique de ce gouvernement.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CS49 de Mme Aina Kuric, qui fait l'objet d'un sous-amendement CS64 du rapporteur.

Mme Aina Kuric. Cet amendement, ainsi que nous l'avons exposé tout à l'heure, maintient pour les ressortissants britanniques, employés en tant qu'agents titulaires dans la fonction publique française, le droit de conserver leur statut après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Le sous-amendement AS64 garantit que le maintien des agents fonctionnaires dans leur statut ne sera soumis à aucune conditionnalité. Cela devrait rassurer l'ensemble des commissaires, sachant que je m'engage personnellement à vérifier que le Gouvernement respectera cette règle.

M. Daniel Fasquelle. Compte tenu du débat que nous avons eu tout à l'heure, nous soutiendrons cet amendement ainsi sous-amendé, l'essentiel étant que nous parvenions à trouver une solution pour les citoyens britanniques installés en France, dont la situation juridique doit être sécurisée.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Avis favorable. Je tiens à préciser ici que les agents membres d'un corps de la fonction publique auront la garantie de pouvoir y rester, qu'ils fassent ou non une demande de nationalité française. (*Applaudissements.*)

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nos amis britanniques ne pourront pas dire que cette commission n'a pas été sensible à leurs intérêts légitimes !

La commission adopte le sous-amendement.

Puis elle adopte l'amendement CS49 sous-amendé.

Elle en vient ensuite à l'amendement CS58 du rapporteur.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de toilettage, qui insiste sur le fait que, si la sécurité sanitaire est une priorité absolue, les exigences de sécurité excèdent le seul domaine sanitaire.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CS46 et CS47 tombent.

La commission en vient à l'amendement AS59 du rapporteur.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. C'est un amendement de précision, qui vise à assurer la possibilité de recourir à des procédures dérogatoires ou simplifiées.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 2

L'amendement CS35 est retiré.

La commission en vient à l'examen de l'amendement CS50 du Gouvernement.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Le présent amendement vise à étendre la période qui sera prise en compte pour le calcul des droits sociaux, des périodes d'assurance, d'activités ou de formation professionnelle à six mois après le retrait du Royaume-Uni, plutôt qu'à la date du retrait, comme envisagé précédemment. En effet, au vu du caractère inédit des enjeux soulevés par le retrait britannique, il ne peut être exclu que certaines familles ne rentrent en France que pour la prochaine rentrée scolaire française, en septembre 2019.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Avis favorable. Je remercie la ministre d'avoir été sensible à la situation des Français qui résident au Royaume-Uni et de leur permettre de rentrer en France dans les meilleures conditions possibles.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CS36 de M. Vincent Bru.

M. Vincent Bru. Il s'agit de revenir à la rédaction initiale du projet de loi.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Avis favorable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CS51 du Gouvernement.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Au sein du 4^o de l'article 2 consacré aux services financiers, qui permet d'assurer le caractère définitif des règlements effectués au moyen des systèmes de règlement interbancaire et de règlement livraison britanniques, comprenant l'accès aux chambres de compensation, la continuité de l'utilisation des conventions cadres en matière de services financiers et la sécurisation des conditions d'exécution des contrats conclus antérieurement au Brexit, cet amendement vise à autoriser le Gouvernement à remédier aux effets d'un Brexit sans accord dans deux domaines supplémentaires.

D'une part, il permet la désignation de l'AMF comme autorité compétente au sens du règlement de l'Union européenne n° 2017/2402 du 12 décembre 2017 créant notamment un cadre spécifique pour les titrisations simples, transparentes et standardisées (STS). Cette désignation est nécessaire pour éviter toute rupture dans la supervision et la vérification de ces activités, aujourd'hui essentiellement exercées au Royaume-Uni.

D'autre part, il permet de protéger les épargnants détenteurs d'un PEA investi, via des organismes de placement collectifs, dans des titres britanniques ainsi que les détenteurs de parts de fonds de capital-investissement dont l'actif est composé de titres britanniques peu ou non liquides. La perte de l'éligibilité des titres britanniques à l'actif de ces fonds pourrait en effet conduire à ne plus respecter les ratios d'exposition applicables aux entreprises non européennes. Il est ainsi proposé de pouvoir introduire un régime extinctif pour gérer ces titres, post Brexit, lorsque les actifs sous-jacents sont liquides et cessibles dans la sauvegarde de l'intérêt des épargnants, ainsi qu'une clause de grand-père pour les fonds dont les actifs seraient illiquides et dont la cession ne serait pas réalisée dans l'intérêt des porteurs.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Il est essentiel que les épargnants disposant de valeurs non liquides soient protégés. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je me réjouis de l'adoption de cet amendement, qui me permet de relever le caractère audacieux de cet oxymore qu'est la « titrisation simple »...

L'amendement CS52 est retiré.

La commission en vient à l'examen de l'amendement CS21 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement vise à rappeler l'importance du respect des votes et de l'expression démocratique des peuples.

Compte tenu du précédent malheureux que constitue l'adoption du traité constitutionnel européen en 2005 après le vote négatif des Français, et dans la mesure où l'accord envisagé est, selon nous, contraignant et humiliant pour les Britanniques, il nous semble important de réaffirmer que notre pays respectera le vote anglais et qu'il ne cautionnera aucune velléité de revanche de la part de l'Union européenne vis-à-vis de la Grande-Bretagne.

Cette attitude n'est en rien dictée par une amitié particulière que nous porterions au Gouvernement de Theresa May mais par le fait, à quelques semaines des célébrations du centenaire de la Première Guerre mondiale, qu'il est de notre devoir de nous rappeler que l'humiliation des vaincus est toujours porteuse de tensions et d'animosités pour l'avenir.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. L'objectif de ce projet de loi est de préparer les conséquences éventuelles d'une absence d'accord, lequel résulterait d'une expression libre du peuple britannique. Cet amendement est donc redondant. Avis défavorable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Ce projet de loi d'habilitation n'existe que parce que nous respectons le vote des Britanniques. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CS62 du Gouvernement.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Il s'agit d'un amendement de précision : la notion de « droits professionnels » est trop vague.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CS27 de Mme Aina Kuric.

Mme Aina Kuric. Cet amendement insiste sur le fait que c'est l'ensemble des intérêts français qui devront être concernés par les mesures prises par ordonnances afin de préparer la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Avis favorable. Le but des ordonnances est de protéger les intérêts de la France, quels qu'ils soient, et dans tous les secteurs. L'élaboration d'une liste revient nécessairement à exclure certains de ces intérêts.

M. Pierre-Henri Dumont. Il est parfois nécessaire de préciser les choses. Pour le groupe Les Républicains, il est en particulier absolument nécessaire que la question migratoire fasse partie des questions abordées dans le cadre de la renégociation des relations futures avec la Grande-Bretagne. Cela me semble en tout cas conforme aux engagements du Président de la République, qui avait clairement fait part de sa volonté de se rasseoir à la table des négociations à l'issue du Brexit, pour faire en sorte que la France, et plus spécifiquement le port de Calais, les zones de Grande-Synthe ou de Ouistreham, cessent de faire les frais de l'absence d'entente « cordiale » en matière de politique migratoire entre nos deux pays.

C'est la raison pour laquelle nous estimons nécessaire d'en rester à la rédaction du Sénat, afin de préciser ensuite que la question migratoire devra faire l'objet de discussions bilatérales avec nos voisins britanniques, Dans le cas contraire, nous en déduirions que le Gouvernement n'a pas l'intention de renégocier sur ce plan dans le cadre du Brexit, contrairement à ce qu'avait affirmé le Président de la République.

M. Daniel Fasquelle. Cet amendement insiste sur la défense de l'ensemble des intérêts français, mais certains parmi ces intérêts sont plus susceptibles que d'autres d'être bouleversés et remis en cause par le Brexit – je

pense notamment aux marins-pêcheurs. En effet, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, certains de ces pêcheurs opèrent sur une zone de pêche qui, pour 70 %, se trouve dans les eaux britanniques. En l'absence d'accord, ils peuvent donc du jour au lendemain être exclus de ces eaux, ce qui risque de fortement perturber leur activité, sachant par ailleurs que cela vaut aussi pour les pêcheurs d'autres pays et que l'ensemble des pêcheurs de l'Union européenne risquent ainsi de se faire concurrence sur une zone de pêche considérablement réduite.

Je sais la ministre attentive à cette question, à laquelle le Président de la République a lui-même entrepris de sensibiliser les autres chefs d'État lors du dernier Conseil européen. Néanmoins l'Union européenne devra faire preuve de la plus grande fermeté, sachant que les pêcheurs britanniques ont massivement soutenu le Brexit dans l'idée de pouvoir bénéficier de l'usage exclusif des eaux britanniques.

M. Jacques Marilossian. Il y a bien longtemps, au siècle dernier, j'ai un peu pratiqué le droit constitutionnel ; j'ai le souvenir qu'en matière législative, une liste était souvent limitative. Parler des intérêts de la France dans les domaines économique, financier, de défense ou de sécurité revient à exclure, par exemple, les intérêts sportifs, écologiques, culturels, éducatifs et j'en passe.

M. Charles de la Verpillière. J'entends ce juridisme qui s'exprime, mais je voudrais, pour ma part, faire un peu de politique, car c'est aussi et surtout pour cela que nous sommes élus. Sinon, laissons au Conseil d'État et au Gouvernement le soin de rédiger seuls les textes...

Vous avez, à l'article 1^{er}, rejeté nos amendements qui mentionnaient l'obligation de renégocier les accords du Touquet ; sous couvert à présent d'une rédaction juridiquement plus correcte, vous évacuez de nouveau la question migratoire. Vous aurez ainsi réussi à passer totalement sous silence la question migratoire, alors qu'il s'agit d'un sujet de la plus haute importance entre la France et la Grande-Bretagne. La tactique du Gouvernement et de sa majorité consiste à mettre tous les sujets qui fâchent sous le tapis : on sait ce que cela donne et vous en supporterez les conséquences.

M. Jean-Pierre Pont. Les marins britanniques voulaient évidemment récupérer leurs eaux et leurs quotas, mais il faut préciser que 80 % de ce qu'ils pêchent revient en Europe. Par ailleurs, ils n'auront pas la capacité technique, en termes de bateaux, de pêcher à hauteur de leurs quotas, d'où le risque de les voir passer des accords avec des pays tiers.

M. Pierre-Henri Dumont. Nous n'aurions pas besoin d'établir de liste si nous étions certains de ce que sera la position du Gouvernement. Or rien ne nous dit que le Gouvernement ait l'intention de renégocier des accords migratoires avec le Royaume-Uni, comme le président de la République s'y était engagé ; j'ai plutôt compris le contraire. Depuis les accords de Sandhurst, qui ont été présentés

comme une grande avancée, le nombre de migrants à Calais a augmenté de 30 %...

Mme Aina Kuric. Si l’alinéa 9 habilite le Gouvernement à préserver les intérêts de la France, il ne l’y oblige en rien. Par ailleurs, nous ne voulons rien exclure, au contraire ; ne pas établir de liste permet précisément de ne pas limiter les domaines auxquels s’appliquera cette habilitation.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l’Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Nous sommes réunis pour produire un projet de loi d’habilitation de qualité. Faire de la politique ne veut pas nécessairement dire être de mauvaise foi. Tout le monde connaît l’engagement de ce gouvernement à défendre une politique migratoire tout à la fois humaine et efficace. Une loi a été votée il y a quelques mois, qui cadre notre politique en matière de gestion des flux migratoires, et nous sommes également profondément engagés dans la gestion de ces flux à l’échelle européenne.

Pour ce qui concerne la pêche, non seulement nous avons sensibilisé nos partenaires à la nécessité de signer un accord de pêche, mais cela a été inscrit et dans la déclaration politique adoptée conjointement avec le gouvernement britannique, et dans la déclaration interprétative qui a conclu le sommet du 25 novembre. La question de la pêche fait clairement partie des priorités assignées aux négociations sur la relation future entre nos pays.

Cela étant, je considère, comme M. Marilossian, qu’une liste serait par nature limitative et qu’elle nous conduirait à exclure nombre de domaines, cultures, éducatifs, linguistiques et autres.

Soyez néanmoins assurés que les questions migratoires demeurent au premier rang de nos préoccupations et, puisque j’ai entendu certains membres du groupe Les Républicains appeler à la renégociation des accords du Touquet qui nous placeraient dans une situation inconfortable vis-à-vis des Britanniques, je voudrais rappeler que ces accords ont été signés par le président Jacques Chirac...

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Au XIX^e siècle, le grand polémiste Veillot disait en substance : la liberté, je vous la demande au nom de vos principes puis je vous la refuse au nom des miens. Vous appliquez un système très intéressant : les accords du Touquet, nous les défendons au nom de nos principes et nous vous demandons de les abroger au nom des vôtres, en rappelant que M. Macron y aurait été favorable. Je comprends la logique, mais le raisonnement est un peu paradoxal sur le plan politique...

M. Daniel Fasquelle. Ce procès d’intention est absolument délirant. C’est polémiste, politicien et cela n’a vraiment aucun sens. Je suis intervenu à plusieurs reprises pour demander la clarification de la position du Gouvernement sur les accords du Touquet en insistant – tout comme M. Pierre-Henri Dumont – sur leur utilité. En déconnectant la question migratoire, nous avons au contraire défendu les accords du Touquet qui fluidifient le trafic et permettent l’accès des touristes

britanniques à notre territoire. Vous nous faites dire l'inverse de ce que nous avons dit, madame la ministre, en lançant une mauvaise polémique à la fin de ce texte. Je vous demande vraiment de retirer vos propos. En aucun cas, nous n'avons contesté l'intérêt des accords du Touquet. S'ils sont perfectibles, ils ont néanmoins joué pleinement leur rôle depuis qu'ils ont été adoptés en présence de Jacques Chirac, de Jean-Pierre Raffarin et de Tony Blair.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. On ne va pas s'éterniser sur cette affaire. Je comprends très bien que vous vouliez mettre le Gouvernement face à responsabilités mais la discussion de ce texte n'est vraiment pas le lieu pour ce faire : ce sont des accords bilatéraux et le présent texte vise à habilitier le Gouvernement à prendre des ordonnances. Quoi qu'il en soit, je ne vais pas me prononcer sur le fond.

M. Daniel Fasquelle. C'est la ministre qui a relancé le débat !

M. Thierry Michels. Soyons pragmatiques. Nous sommes ici pour organiser le Brexit de façon logique et préparée. Ce n'est pas le lieu pour débattre de la politique européenne du Gouvernement. Ce n'est pas un forum, ce n'est pas l'objet de ce projet de loi. Vous posez des questions intéressantes, mais qui n'ont pas à être débattues dans le cadre de nos travaux actuels où nous traitons du court terme.

Mme Danièle Obono. Pour dissiper ce qui peut être un malentendu de Mme la ministre, je tiens à dire que ce sont les députés du groupe La France insoumise et non pas nos collègues du groupe Les Républicains qui contestaient certains aspects des accords du Touquet. Comme je l'ai dit, on ne peut pas traiter, d'un côté, les biens et les marchandises et, de l'autre, les êtres humains. C'est cela que nous contestons, et nous l'assumons totalement.

Nos échanges montrent les limites de la législation par ordonnances. Ce débat, qui touche à des aspects de la politique migratoire, a toute sa place ici. Vous ne pouvez pas faire comme si le débat politique, ici ou en Grande-Bretagne, n'était pas lié à l'organisation du Brexit. Au-delà de la question migratoire, certains enjeux nécessiteraient d'être débattus si nous voulions faire preuve de responsabilité politique. Vouloir les aborder n'est pas le signe d'un manque de pragmatisme.

Nous discutons comme s'il suffisait de signer ou de ne pas signer pour régler un non-accord ou un mauvais accord. Le Brexit soulève de vastes questions et il va continuer à avoir d'intenses répercussions dans les différents pays. Si nous ne prenons pas le temps d'en discuter sur le plan politique, nous nous exposons à de nouvelles crises. En tant que parlementaires, nous avons la responsabilité d'anticiper cela et de faire en sorte que le débat, ici et dans la société, soit lisible.

Le recours aux ordonnances nous empêche d'avoir ce débat parlementaire et nous expose à des difficultés encore plus grandes à l'avenir. S'il y a bien une leçon à tirer de l'exemple britannique et de la profonde crise politique qui existe

dans ce pays, c'est bien celle-ci : les élus et les responsables doivent s'emparer de ces sujets pour faire en sorte que la société soit préparée et puisse les aborder de manière sereine.

M. Pierre-Henri Dumont. Je n'ai toujours pas obtenu de réponse précise, madame la ministre. Nous avons une opportunité unique en vingt-cinq ans, celle de disposer d'un moyen de pression sur nos voisins britanniques pour renégocier une partie des accords migratoires. Entendez-vous, oui ou non, utiliser le Brexit comme un moyen de pression, ainsi que s'y était engagé le Président de la République ? Nous avons besoin d'une réponse – oui ou non – pour avancer sur ce texte.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je suis toujours réticent à l'idée de demander aux gens de répondre par oui ou par non... Un célèbre ministre de l'économie allemand, à qui l'on demandait ce style de réponse avait répondu en prenant un exemple. Si vous me demandez si je continue à battre ma femme, avait-il expliqué, je ne peux vous répondre ni par oui ni par non : si je réponds oui, cela veut dire que je bats ma femme ; si je réponds non, cela veut dire que je la battais... Je n'entre pas dans ces catégories, concluait-il. On peut quand même avoir une appréciation un peu moins binaire. Face à un membre du Gouvernement, on lui demande de s'expliquer et de justifier sa politique mais une réponse par oui ou par non est légèrement limitative.

Je voudrais conclure ce débat formellement mais je ne veux pas, madame la ministre, vous empêcher de répondre à M. Dumont par oui, par non ou par toute autre formule que vous trouveriez opportune.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Brexit ou pas, la position de la France est de discuter en permanence avec nos partenaires britanniques sur les meilleures conditions possibles pour gérer ensemble la question migratoire. Vous considérez que cela ne veut rien dire, mais je reviens sur un fait : avant même le retrait du Royaume-Uni, nous avons modifié les accords du Touquet à Sandhurst. Nous continuerons à discuter avec nos partenaires britanniques de cette question essentielle qui a été prise à bras-le-corps par le Gouvernement.

Vous soutenez que le Gouvernement ne s'impliquait pas dans ce domaine. J'ai entendu certaines remarques sur le fait que je faisais de la politique politicienne. Je conteste formellement cette appréciation. Brexit ou pas, nous continuerons à discuter avec le gouvernement britannique sur la meilleure manière de gérer la question migratoire. C'est absolument sans lien avec l'objet de ces ordonnances.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Avant de donner la parole au rapporteur, je voudrais simplement clarifier les choses. Il y a un problème de fond. Nous avons des interprétations qui peuvent être différentes sur le rôle des ordonnances. Doivent-elles être un moyen de pression pour aborder un certain

nombre de choses ? Dans la loi d'habilitation doit-on préciser tout ou partie des domaines ? Doit-on plutôt avoir une approche que l'on qualifierait, en bon anglais, de compréhensive ? C'est à vous de répondre à ces questions. L'amendement de Mme Kuric vous permet de vous prononcer, étant entendu que son adoption fera tomber les deux suivants. La décision vous appartient, il n'est pas nécessaire de discourir plus longtemps pour savoir si telle ou telle intention est celle du Gouvernement. Vous allez pouvoir trancher ce légitime débat.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Le rôle premier de l'Assemblée nationale, et particulièrement de cette commission spéciale, est d'adopter des mesures qui permettent de protéger nos citoyens des conséquences du Brexit. La rédaction que propose Mme Kuric inclut toutes les reformulations demandées, notamment sur les questions de politique migratoire ou de pêche. Il me paraît donc logique d'émettre un avis favorable sur l'amendement CS27.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous sommes d'accord sur le fond ; la seule question qui nous divise est celle que pose une pièce célèbre de Labiche : « Doit-on le dire ? ». Mme Kuric ne le pense pas, tandis que d'autres collègues voudraient mettre l'accent sur certains aspects.

M. André Chassaigne. Pour autant, un texte de loi ne doit pas être un couteau sans lame auquel manquerait le manche...

M. Jacques Marilossian. Ou une faucille...

M. le président Jean-Louis Bourlanges. C'est une formule que j'ai souvent faite mienne, monsieur le président Chassaigne, et qui, hélas, doit nous inspirer quotidiennement dans notre fonction !

*La commission **adopte** l'amendement CS27*

*En conséquence, les amendements CS5 et CS8 **tombent**.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

Article 3

La commission examine l'amendement CS37 de M. Vincent Bru.

M. Vincent Bru. Nous proposons de supprimer le mot « temporairement », introduit par le Sénat. En effet, le retrait éventuel du Royaume-Uni rend ces mesures nécessaires, et pas seulement de façon temporaire.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur et de la ministre, la commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CS2 du rapporteur.*

Elle est saisie de l'amendement CS14 de M. Michel Larive.

M. Michel Larive. Cet amendement vise à inscrire dans le projet de loi les promesses du ministre de l'action et des comptes publics et à assurer aux douaniers la possibilité d'assurer correctement leurs missions.

Le Brexit impose à la France la reconstitution de sa douane aux frontières avec le Royaume-Uni. Or, depuis des années, les syndicats de douaniers alertent le Gouvernement sur les effets néfastes des suppressions de postes. À simple titre de comparaison, il y a 33 000 douaniers en Allemagne et seulement 17 000 en France !

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit l'ouverture de 250 postes supplémentaires dans la douane. M. Gérard Darmanin a assuré que d'ici à trois ans, 700 postes seraient créés pour adapter la douane française à l'évolution de la situation au Royaume-Uni. Si nous soutenons avec ardeur cette décision, nous souhaitons inscrire cet engagement dans le projet de loi. Il faut assurer aux douaniers les moyens techniques et humains pour effectuer correctement leur métier. Aujourd'hui, seulement 0,3 % des conteneurs à Calais et 0,5 % des conteneurs au Havre sont contrôlés ! Cette situation n'est pas durable. C'est pourquoi nous souhaitons contraindre le Gouvernement à respecter ses obligations envers les douaniers et à protéger les frontières nationales.

Le Parlement ne doit pas donner un blanc-seing au Gouvernement en matière de politiques publiques. Nous devons assurer la nation de la sincérité des engagements du pouvoir exécutif. Cet amendement de bon sens réaffirme la volonté de la représentation nationale d'assurer aux douaniers le bon exercice de leurs missions d'intérêt général.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Cette nouvelle injonction adressée au Gouvernement aurait dû, à mon sens, rendre l'amendement irrecevable. Sur le fond, la proposition a été mise en application dans la loi de finances ; ajoutons que cet amendement est restrictif par le fait qu'il ne concerne ni les agents de police ni les vétérinaires.

M. André Chassaigne. Les créations de postes prévues par la loi de finances pour 2019 ne correspondent même pas à un rattrapage au regard des nombreuses suppressions survenues ces dernières années. Compte tenu des engagements pris par le Président de la République pour renforcer les contrôles dans le cadre de la mise en œuvre des accords de libre-échange, il est indéniable que ces nouveaux postes seront en nombre insuffisant. J'ai cité la semaine dernière des chiffres concernant les contrôles au port du Havre, notoirement insuffisants. Il faut abonder le service des douanes en personnel.

M. Pierre-Henri Dumont. Cet amendement est une manière d'alerter : y aura-t-il suffisamment de douaniers, mais aussi de vétérinaires pour assurer les contrôles ? Lorsque le ministre de l'agriculture, auditionné par la commission spéciale, se trouve dans l'incapacité de dire combien de vétérinaires il faudra recruter, on peut s'interroger sur l'état de préparation de la France à quelques mois

du Brexit. Il est indispensable d'adapter le nombre de douaniers, ne serait-ce que pour maintenir le niveau de contrôle actuel. Il s'agit d'assurer que les moyens prévus correspondent bien aux objectifs – ce n'est pas le cas dans le projet de loi de finances.

M. André Chassaigne. Rappelons que c'est à l'époque de Nicolas Sarkozy que les postes de douaniers ont été supprimés...

M. Pierre-Henri Dumont. Je ne dis pas le contraire.

M. Joaquim Pueyo. Je suis plutôt favorable à cet amendement d'appel, dans la mesure où les inquiétudes exprimées à plusieurs reprises par différents groupes, y compris par le groupe Socialistes et apparentés, n'ont peut-être pas été suffisamment prises en compte – on n'a, en tout cas, sans doute pas mesuré toutes les conséquences que le Brexit pourrait avoir sur les moyens financiers et humains à déployer pour assurer le contrôle des marchandises.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Sur la forme, il me paraît difficile de valider un amendement qui constitue avant tout une injonction.

Sur le fond, le rapport – publié un peu tardivement, j'en conviens – qui accompagne ce texte pose très clairement la question des moyens dont devront être dotés les douaniers, mais aussi d'autres services, notamment les vétérinaires, dans les ports, les aéroports et les gares, en termes financiers et humains, mais aussi en ce qui concerne d'éventuelles dérogations au droit destinées à compenser l'impact d'une sortie sèche. Dès lors, il me semble que les ordonnances sont parfaitement claires en ce qui concerne l'objectif final consistant à assurer la fluidité du trafic, et que l'amendement proposé est donc satisfait par le texte lui-même.

Cela dit, j'entends les interrogations de nos collègues quant à la capacité du dispositif actuel à permettre le contrôle effectif des produits à l'échéance du 30 mars prochain.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Les interrogations formulées sont très légitimes, puisque la question du rétablissement des contrôles est au cœur de ce projet de loi d'habilitation.

Le Gouvernement s'est engagé, notamment en la personne de M. Gérald Darmanin, à embaucher 700 douaniers supplémentaires. À titre de comparaison, j'étais hier avec le ministre des affaires étrangères des Pays-Bas, afin de déterminer avec lui à quel stade d'avancement nous en étions les uns et les autres, et à quel niveau nous allions recruter. Pour ce qui est de nos stades d'avancement respectifs, ils sont identiques, puisque le projet de loi qui habilite le gouvernement néerlandais à procéder par décret est actuellement examiné par le parlement des Pays-Bas. Et pour ce qui est de l'ampleur des recrutements, elle est également la même dans les deux pays, ce qui se justifie par l'activité du port de Rotterdam.

Les engagements pris par le Gouvernement français seront tenus. Nous suivrons attentivement l'évolution de la situation et, si des besoins additionnels devaient se faire jour – qu'il s'agisse des douaniers, des policiers ou des vétérinaires –, nous les prendrions en compte. Notre objectif est évidemment de faire en sorte que les services français soient capables d'assurer des contrôles de bonne qualité, tout en maintenant la fluidité du trafic de marchandises arrivant sur le continent européen en passant par la France.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Bien que cet amendement soit finement rédigé, il me semble se situer à la limite de la recevabilité au regard de l'article 40 ; même si je suis assez hostile aux interprétations restrictives qui sont parfois faites de cet article, je me dois de vous alerter sur le risque qu'il soit déclaré irrecevable à ce titre s'il était adopté par notre assemblée.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CS3 du rapporteur.

Elle est saisie de l'amendement CS6 de M. Pierre-Henri Dumont.

M. Pierre-Henri Dumont. L'amendement CS6 vise à supprimer, au deuxième alinéa de l'article 3, les mots : « et d'évaluation environnementale ». À l'heure où le Gouvernement entend faire de l'environnement une priorité, il ne me paraît en effet pas opportun de gommer toute considération pour la dimension environnementale, consacrée protégée par de nombreux textes depuis des années. Certes, la suppression de la nécessité de réaliser des études préalables qui peuvent prendre des mois, voire des années, répond à l'enjeu consistant à aller vite, mais il ne faudrait pas pour autant que cela nous conduise à commettre des erreurs.

À titre d'exemple, dans le Calaisis, il nous a été soumis deux propositions visant à créer des espaces de dédouanement. Celle, gratuite, qui émane d'une société privée, en l'occurrence le groupe Eutotunnel-Getlink, ne tient aucun compte des lois sur l'eau ni de la préservation de la biodiversité, ce qui peut nous faire gagner du temps, mais aurait sans doute pour conséquence *in fine* d'augmenter considérablement les dépenses à engager pour la création du site, alors que la proposition qui nous est faite par la communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers est beaucoup mieux située du point de vue des infrastructures et tient compte des restrictions environnementales.

Il s'agit, vous l'aurez compris, d'un amendement d'appel.

M. Paul Christophe. Effectivement, nous avons besoin d'aller vite dans la réalisation de certains équipements : comme chacun le sait, deux minutes supplémentaires de contrôle par camion peuvent engendrer vingt-sept kilomètres de bouchon. Il nous appartient donc de prendre des mesures d'urgence en matière de sécurité, mais aussi de compétitivité, qui nécessiteront sans doute de raccourcir certains délais.

Bien évidemment, cela ne doit pas nous conduire à faire n'importe quoi en matière d'environnement. Je rappelle d'ailleurs que certains ports, en particuliers les grands ports maritimes, sont dotés de plans d'aménagement et de développement durable (PADD).

Pour ma part, je suis donc opposé à cet amendement.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Je suis sensible aux deux arguments. Il est très clair qu'il faut des mesures dérogatoires afin de répondre à l'urgence et à la nécessité absolue de résoudre les questions qui peuvent survenir le 30 mars. Mais je suis sensible également au fait que l'outil qu'on utilise, à savoir l'ordonnance, est assez large, de sorte qu'un contrôle me paraîtrait nécessaire.

C'est pourquoi je voudrais proposer à mes collègues, qu'il s'agisse de M. Dumont ou de Mme Le Grip pour les questions patrimoniales, de travailler avec la ministre pour essayer de trouver une formule qui assure un contrôle parlementaire sur la mise en place de ces ordonnances, de sorte que, s'il y a des inquiétudes sur certains sujets particuliers, les parlementaires puissent obtenir toute l'information nécessaire. Dans le même temps, nous conservons les dispositions remplissant l'objectif premier de ces ordonnances, à savoir répondre à l'urgence de la situation au 30 mars.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Nous sommes habités par une préoccupation d'urgence et par une préoccupation de compétitivité de nos ports, en particulier par rapport à d'autres ports de l'Union européenne. Mais il est hors de question que les décisions prises ne soient pas proportionnées à ces notions d'urgence et de compétitivité.

J'entends le souci exprimé du rapporteur, à savoir que l'habilitation puisse être accompagnée d'un dialogue entre le Parlement et le Gouvernement sur les mesures qui seront prises au vu de cette habilitation. Je suis prête à travailler avec lui sur le moyen de poursuivre ce dialogue, notamment sur ces questions environnementales et patrimoniales.

M. Pierre-Henri Dumont. Je remercie le rapporteur et le Gouvernement pour leur proposition, à laquelle nous sommes extrêmement sensibles... Nous allons donc maintenir notre amendement et attendre le rejet de celui-ci avant de travailler avec le Gouvernement sur cette question.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Vous voulez le beurre et l'argent du beurre, la confrontation par l'amendement et ensuite la concertation après le rejet de votre amendement... Ce calcul n'est pas forcément absurde.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CS7 de M. Pierre-Henri Dumont.

M. Pierre-Henri Dumont. Je remercie le Gouvernement et le rapporteur d'avoir parlé de concertation, puisque tel est bien l'objet de cet amendement, qui vise à associer un tant soit peu les élus locaux à la concertation.

Prenons, par exemple, la question du choix d'un lieu d'implantation d'un site de dédouanement. Il peut sembler pertinent de recueillir un avis rendu par l'EPCI de l'agglomération concernée, exprimé par un vote des membres de cet EPCI, afin d'assurer une certaine unité entre la décision prise par le Gouvernement et l'EPCI. Parfois, malheureusement, il y a des objectifs de développement qui sont retenus par l'EPCI sans être forcément pris en compte par le Gouvernement. À l'inverse, la position du Gouvernement peut être parfois mal interprétée par l'EPCI. Il est donc nécessaire d'obtenir une meilleure coordination entre eux.

C'est pourquoi je vous propose de ne pas exclure les collectivités locales de la discussion. Quand on parle d'aménagement du territoire, on réfléchit à très long terme, sur plusieurs dizaines d'années. Ne pas disposer d'une prise de position claire et officielle d'une collectivité territoriale concernée serait donc à mon avis assez dommageable.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Les mécanismes de consultation des élus locaux qui existent déjà me semblent donner satisfaction, mais je comprends que, dans le cadre de dérogations particulières, le Gouvernement a tout intérêt à les consulter. Il me semble que cela peut entrer dans le cadre du contrôle parlementaire, que vous représentez de façon admirable, monsieur Dumont... Avis défavorable.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Nous avons parlé de concertation et celle-ci est déjà en cours. Le coordinateur national qui a été nommé pour traiter notamment la question des aménagements des infrastructures portuaires mène actuellement une concertation avec les élus locaux.

L'objet de votre amendement est de proposer une consultation, ce qui est autre chose et risque de nous empêcher de respecter les délais. Je maintiens donc l'engagement du Gouvernement en faveur de la concertation, mais en émettant un avis défavorable à cet amendement.

M. Pierre-Henri Dumont. Je suis tout de même relativement inquiet en vous entendant. Prenons le cas de l'EPCI de Grand Calais Terres et Mers de l'agglomération de Calais. Les élus ont choisi un lieu d'implantation d'un espace dédouanement et contrôle vétérinaire. Or une autre implantation leur est proposée, qui ne correspond pas à celle qu'ils avaient tous choisie. Passer outre l'avis unanime des membres de l'EPCI, toutes tendances politiques confondues ne serait pas gage d'une réelle concertation, au moment même où le Gouvernement parle de mieux inclure les élus locaux dans la concertation.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CS38 de M. Vincent Bru.

M. Vincent Bru. L'alinéa 3 introduit par nos amis sénateurs pose le principe d'une stricte proportionnalité des mesures devant être prises. Cette précision me semble superflue, puisque ce principe doit normalement être admis de manière plus générale. Je ne vois donc pas l'intérêt de le mentionner explicitement. C'est pourquoi je vous propose de supprimer cet alinéa.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Vous tenez le même raisonnement que monsieur Marilossian : si on applique un principe sur un point particulier peut laisser entendre qu'il est possible de s'en dispenser sur d'autres...

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Monsieur Bru, je partage votre avis. L'ajout du Sénat ne me paraît pas particulièrement utile. Le respect de la Constitution me semble aller de soi ; il est au surplus contrôlé par le Conseil constitutionnel. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 3 modifié.

Article 4

La commission examine les amendements CS23 de Mme Aina Kuric et CS39 de Mme Marguerite Deprez-Audebert.

Mme Liliana Tanguy. L'amendement CS23 vise à rétablir le délai de six mois initialement proposé par le Gouvernement pour le dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances. Le Sénat l'avait ramené à trois mois au motif que c'est le délai ordinairement retenu pour le dépôt des projets de loi de ratification et que cela permettrait aux parlementaires de s'exprimer plus rapidement sur la ratification des ordonnances. Dans un contexte politique et législatif qui pourrait être marqué par l'urgence, je pense qu'il est important de laisser un délai raisonnable au Gouvernement pour qu'il prenne des dispositions appropriées sur l'ensemble des sujets du projet de loi.

Mme Marguerite Deprez-Audebert. Mon amendement CS39 tend également à porter de trois mois à six mois le délai de dépôt du projet de loi de ratification de chacune des ordonnances.

M. Pierre-Henri Dumont. Nous sommes extrêmement défavorables à ces amendements, car nous estimons que le délai de trois mois est parfaitement adapté, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, d'après ce que nous a dit hier la secrétaire générale des affaires européennes, les ordonnances sont prêtes ou quasiment prêtes ; il n'y a donc pas lieu d'attendre six mois pour nous les présenter.

En second lieu, plutôt que de prendre les choses à l'envers comme d'habitude, il me semblerait cohérent que nous ayons connaissance de ces ordonnances avant la date effective du Brexit.

M. Alexandre Holroyd, rapporteur. Un délai de trois mois nous amènerait vers la mi-mars. Or il me semble indispensable de savoir dans quelles conditions s'effectuera le Brexit pour pouvoir évaluer convenablement les ordonnances. Il me paraît donc plus prudent de s'en tenir au délai de six mois, compte tenu des nombreuses incertitudes qui subsisteront encore à cette date. Je suis donc favorable à ces deux amendements.

Mme Nathalie Loiseau, ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes. Je remercie le député Dumont d'avoir rendu hommage au fait que nous étions prêts. Cela étant, je suis également favorable à ces amendements et au maintien du délai de six mois, car nous avons besoin de présenter au Parlement un projet de loi qui tienne compte de la mise en œuvre des mesures nationales qu'aura adoptées le Royaume-Uni ainsi que des mesures équivalentes adoptées par nos partenaires.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Sans me prononcer sur le fond, je suis tenté de considérer que M. Dumont commet une erreur d'interprétation sur deux points.

Il n'est d'abord pas très pertinent de se demander si les ordonnances doivent arriver avant le vote du Parlement britannique, dans la mesure où nul ne connaît ni le jour ni l'heure où ce dernier se prononcera définitivement... Un vote doit avoir lieu ces jours-ci, dans un contexte assez défavorable au Gouvernement, et on ne peut exclure qu'il soit négatif, à supposer qu'il soit définitif. On ne peut donc attendre le vote des Britanniques, et tout le dispositif a d'ailleurs été conçu pour permettre au Gouvernement de prendre des dispositions dans un univers appelé à rester flou et nébuleux pendant plusieurs semaines.

En ce qui concerne ensuite le lien entre la ratification et la mise en œuvre de l'ordonnance, il me paraît important de rappeler que, juridiquement, si l'on procède par ordonnances, c'est précisément pour permettre leur application avant ratification. L'article 38 est d'ailleurs formel : pendant la période où les ordonnances sont appliquées sans être ratifiées, elles ont une valeur décrétoire, c'est-à-dire qu'elles sont attaquables devant le Conseil d'État. On peut y être favorable ou opposé, mais l'idée est bien de permettre au Gouvernement de mettre en circulation des normes juridiques qui n'auront pas recueilli *a priori* l'accord explicite du Parlement.

Cela étant, je conçois que l'on préfère un délai de trois mois à un délai de six mois.

La commission adopte les amendements.

Puis elle adopte l'article 4 modifié.

*Elle adopte enfin l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*

* *

En conséquence, la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne vous demande d'adopter le projet de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport (n° 1461).

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Ambassade du Royaume-Uni

M. Edward Llewellyn, ambassadeur du Royaume-Uni.

Table ronde avec les syndicats

Syndicat national des enseignants du second degré – Fédération syndicale unitaire (SNES-FSU)

M. Thierry Meyssonnier, Secrétaire national responsable du secteur conditions d'emploi, mutations ;

M. Didier Albert, responsable du secteur juridique.

Syndicat des enseignants UNSA

Mme Gwenola Templé, conseillère nationale ;

M. Eric Pétoniaud, conseiller national.

Syndicat général de l'éducation nationale – CFDT

M. Christophe Huguel, secrétaire fédéral.

Syndicat national des lycées et collèges (SNALC) de la Confédération syndicale de l'éducation nationale (CSEN)

M. Pierre Fleury, Administrateur Général du SNALC.

Fédération des syndicats SUD Éducation

M. Denis Orcel, secrétaire fédéral ;

M. Gaëtan Le Porho, secrétaire fédéral.

British in Europe

Mme Kalba Meadows, membre du comité directeur de l'association British in Europe, et fondatrice du groupe « Remain in France Together » (« Rester en France ensemble ») ;

Mme Kathryn Dobson, auteur pour l'association British in Europe ;

M. Christopher Chantrey, membre de l'association British in Europe, représentant les citoyens britanniques en France.

Autorité des marchés financiers (AMF)

M. Benoit de Juvigny, secrétaire général ;

Mme Stéphanie Cabossioras, conseillère auprès de la directrice des affaires juridiques.

Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)

M. Bernard Delas, vice-président ;

Mme Véronique Bensaid-Cohen, conseillère parlementaire auprès du Gouverneur.

Eurotunnel – Getlink ⁽¹⁾

M. Jacques Gounon, président-directeur général de Getlink SE.

Association française des entreprises privées (AFEP)

Mme Stéphanie Robert, directrice ;

M. Marc Poulain, directeur des négociations commerciales internationales.

Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ⁽¹⁾

M. André-Luc Molinier, directeur des affaires européennes ;

M. Armand Suicmez, chargé de mission à la direction des affaires publiques.

Confédération des PME (CPME) ⁽¹⁾

M. Alban Maggiar, vice-président de la commission internationale, délégué aux affaires européennes ;

Mme Béatrice Brisson, directrice des affaires européennes et internationales ;

Mme Sabrina Benmouhoub, chargée de mission affaires publiques et organisation.

Direction générale des étrangers en France

M. Pierre-Antoine Molina, directeur général ;

Mme Isabelle Burel, adjointe à la sous-direction du séjour et du travail.

Union des Ports de France

M. Jean-Pierre Chalus, président du directoire de Nantes Saint-Nazaire.

Rencontre avec le coordinateur gouvernemental

M. Vincent Pourquery de Boisserin, coordinateur gouvernemental pour gérer les conséquences du Brexit sur les ports et territoires français bordant la Manche ;

M. Clément Dugravot, représentant le pôle Brexit du secrétariat général des affaires européennes.

(1) Cet organisme a procédé à son inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour assurer l'information des citoyens sur les relations qu'entretiennent ces derniers avec les pouvoirs publics, conformément aux dispositions de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.