



Bruxelles, le 10.4.2019
COM(2019) 195 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ DES
RÉGIONS ET À LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT**

**Faire face aux conséquences d'un retrait sans accord du Royaume-Uni de l'Union:
l'approche coordonnée de l'Union**

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, À LA BANQUE CENTRALE
EUROPÉENNE, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU
COMITÉ DES RÉGIONS ET À LA BANQUE EUROPÉENNE
D'INVESTISSEMENT**

**Faire face aux conséquences d'un retrait sans accord du Royaume-Uni de l'Union:
l'approche coordonnée de l'Union**

1. INTRODUCTION

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié son intention de se retirer de l'Union. La Commission continue de penser qu'un retrait ordonné du Royaume-Uni de l'Union sur la base de l'accord de retrait pour lequel le gouvernement du Royaume-Uni a marqué son approbation et que le Conseil européen (article 50) a fait sien le 25 novembre 2018 est la meilleure solution. Elle continue d'axer ses efforts sur cet objectif. Il n'en reste pas moins que deux jours avant l'échéance, telle que prorogée par le Conseil au 12 avril 2019¹, la probabilité d'un retrait désordonné a sensiblement augmenté. Le but de la présente communication est de faire le point sur les préparatifs intenses en cours depuis 2017 sur ce scénario.

La Commission a maintes fois attiré l'attention de toutes les parties prenantes, y compris dans les trois communications sur la préparation au Brexit des 19 juillet 2018², 13 novembre 2018³ et 19 décembre 2018⁴, sur les perturbations importantes qu'entraînerait une absence d'accord. Elle n'a pas changé d'avis. En cas d'absence d'accord, il ne sera pas possible de reproduire la transition ordonnée prévue dans l'accord de retrait.

En conséquence, les institutions de l'UE, les administrations des États membres à tous les niveaux et l'ensemble des parties prenantes ont travaillé de concert pour atténuer l'incidence d'une absence d'accord. Aujourd'hui, grâce à cet effort collectif, l'UE est préparée à un retrait désordonné.

Les mesures d'urgence adoptées aux niveaux européen et national sont fondées sur les principes généraux énoncés dans la communication du 13 novembre 2018. Ces mesures ne reproduisent pas les avantages d'une adhésion à l'Union, ni les termes d'une éventuelle période de transition, comme le prévoit l'accord de retrait. Elles sont de nature temporaire et ont été adoptées unilatéralement par l'Union européenne dans le cadre de la défense de ses intérêts. Elles respectent pleinement la répartition des compétences prévue par les traités, ainsi que le principe de subsidiarité.

En l'absence d'accord, ces mesures d'urgence temporaires donnent au Royaume-Uni une marge pour régler les trois principales questions liées à la séparation, condition préalable aux discussions sur la voie à suivre avec le Royaume-Uni. Comme l'a déclaré le

¹ Décision (UE) 2019/476 du Conseil européen, prise en accord avec le Royaume-Uni, du 22 mars 2019 prorogeant le délai au titre de l'article 50, paragraphe 3, du TUE (JO L 80I du 22.3.2019, p. 1).

² COM(2018) 556.

³ COM(2018) 880.

⁴ COM(2018) 890.

président Juncker au Parlement européen le 3 avril 2019⁵, ces questions sont les suivantes: i) les droits des citoyens de l'Union post-Brexit et du Royaume-Uni qui ont exercé leur droit à la libre circulation avant le retrait devront continuer à être respectés et protégés; ii) le Royaume-Uni devra continuer à honorer les engagements financiers qu'il a pris en tant qu'État membre; iii) et il faudra apporter une solution sur l'île d'Irlande qui préserve à la fois la paix et l'intégrité du marché intérieur. Le Royaume-Uni doit respecter l'esprit et la lettre de l'Accord du vendredi saint.

2. LES PREPARATIFS D'URGENCE SONT ACHEVES

La préparation au retrait du Royaume-Uni est un effort qui a été déployé conjointement par les institutions et les organes de l'UE, les autorités nationales, régionales et locales, ainsi que les acteurs économiques. On leur a demandé de prendre leurs responsabilités en vue de se préparer à un retrait sans accord et d'en atténuer les conséquences les plus néfastes.

Les institutions et les organes de l'UE, ainsi que les États membres de l'Union post-Brexit, se préparent activement à une absence d'accord depuis décembre 2017. En plus des trois communications qui ont fourni des orientations politiques sur la marche à suivre, la Commission a publié 92 communications⁶ visant à aider les parties prenantes et les autorités à s'y préparer. Elle a également fait 19 propositions législatives, dont 18 ont été adoptées et s'appliqueront à partir de la date de retrait, et une, sur le budget de l'UE pour 2019, s'appliquera rétroactivement à partir de la date de retrait, une fois finalisée⁷. La Commission a également adopté 45 actes non législatifs dans un certain nombre de domaines d'action⁸.

La Commission a mené des discussions techniques intensives avec les États membres de l'Union post-Brexit au sujet tant de questions générales relatives aux travaux de préparation et d'urgence que de questions spécifiques de nature sectorielle, juridique et administrative. Des représentants de la Commission se sont rendus dans les capitales des 27 États membres de l'Union post-Brexit afin d'apporter des précisions sur les mesures de préparation et d'urgence prises par la Commission et d'examiner les plans de préparation et d'urgence nationaux. Il en est ressorti que les États membres se sont très bien préparés à tous les scénarios.

Parmi les principaux domaines dans lesquels des mesures d'urgence ont été nécessaires figurent les droits des citoyens (sécurité sociale, droits de séjour et déplacements), les transports (connectivité et sécurité de base), la coopération policière et judiciaire, la gestion des nouvelles frontières extérieures de l'Union avec le Royaume-Uni, la pêche et le budget de l'Union. L'Union et ses États membres ont également adopté des mesures dans d'autres domaines donnés.

⁵ Déclaration du président Jean-Claude Juncker sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne lors de la session plénière du Parlement européen, Bruxelles, le 3 avril 2019, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-19-1970_fr.htm.

⁶ https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/preparedness-notice_fr.

⁷ Le Parlement européen devrait donner son approbation à la proposition lors de sa réunion plénière débutant le 15 avril 2019.

⁸ 19 autres actes non législatifs sont en cours d'adoption, compte tenu des informations communiquées par le Royaume-Uni et d'autres acteurs extérieurs.

En ce qui concerne les citoyens, les États membres continuent d'accorder des droits de séjour (temporaires ou permanents) aux ressortissants britanniques qui résident dans l'UE au moment du retrait, dans le droit fil de l'approche généreuse préconisée par la Commission⁹.

Les droits des citoyens en matière de sécurité sociale liés au Royaume-Uni avant le retrait sont protégés. Le règlement d'urgence garantira aux personnes couvertes, quelle que soit leur nationalité, le respect des principes de l'égalité de traitement, de l'assimilation et de la totalisation des faits ou événements survenus, ainsi que des périodes de résidence, d'assurance ou d'emploi accomplies avant le retrait¹⁰. Les États membres mettent également en œuvre des mesures au niveau national pour garantir la protection des droits de ces citoyens en matière de sécurité sociale après le retrait.

L'Union a également convenu que les ressortissants du Royaume-Uni n'auraient pas besoin d'un visa pour se rendre dans l'UE pour des séjours touristiques ou d'affaires de courte durée, à savoir 90 jours sur toute période de 180 jours, tant que le Royaume-Uni réservera le même traitement à tous les citoyens de l'Union post-Brexit¹¹.

Des règlements d'urgence sont également en place pour préserver les connexions de transport essentielles pour les principaux modes de transport - aérien¹², ferroviaire¹³ et routier¹⁴ - tant en ce qui concerne les passagers que les marchandises.

À la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union, la coopération policière et judiciaire se fondera sur des conventions internationales multilatérales plutôt que sur le droit de l'Union. Les institutions de l'UE et les États membres ont déterminé ensemble les instruments appropriés qui peuvent être utilisés dans ce contexte. Les États membres ont consenti des efforts importants pour que ces instruments soient opérationnels à la date de retrait.

⁹ Une liste des droits de séjour accordés aux ressortissants britanniques dans les États membres de l'UE est disponible sur le site web de la Commission: https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/residence-rights-uk-nationals-eu-member-states_en.

¹⁰ Règlement (UE) 2019/500 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 établissant des mesures d'urgence dans le domaine de la coordination de la sécurité sociale à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union (JO L 85I du 27.3.2019, p. 35).

¹¹ Modification du règlement (UE) 2018/1806 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. L'adoption formelle aura lieu dans les jours à venir.

¹² Règlement (UE) 2019/494 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 concernant certains aspects de la sécurité aérienne eu égard au retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union (JO L 85I du 27.3.2019, p. 11); et règlement (UE) 2019/502 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 relatif à des règles communes garantissant une connectivité de base du transport aérien eu égard au retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union (JO L 85I du 27.3.2019, p. 49).

¹³ Règlement (UE) 2019/503 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 concernant certains aspects de la sécurité et de la connectivité du transport ferroviaire eu égard au retrait du Royaume-Uni de l'Union (JO L 85I du 27.3.2019, p. 60).

¹⁴ Règlement (UE) 2019/501 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 relatif à des règles communes garantissant une connectivité de base du transport routier de marchandises et de passagers eu égard au retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union (JO L 85I du 27.3.2019, p. 39).

Les États membres ont travaillé en étroite collaboration avec les institutions de l'UE pour préserver l'intégrité du marché intérieur en mettant en place les infrastructures et les ressources appropriées pour procéder aux formalités et aux contrôles douaniers ainsi qu'aux contrôles sanitaires et phytosanitaires des marchandises aux frontières.

Dans le secteur financier, seul un nombre limité de mesures de l'UE ont été jugées nécessaires pour réduire autant que possible les risques pour la stabilité financière dans l'Union européenne. Cette décision s'est fondée sur une analyse conjointe des risques liés à une absence d'accord effectuée par la Commission, la Banque centrale européenne, le Conseil de résolution unique et les autorités européennes de surveillance, ainsi que sur l'analyse effectuée par un groupe technique conjoint composé de représentants de la Banque centrale européenne et de la Banque d'Angleterre.

En ce qui concerne les activités de pêche, les mesures prises permettront de maintenir un accès réciproque des navires de l'Union et du Royaume-Uni aux eaux de l'autre partie tout au long de l'année 2019¹⁵, à condition que le Royaume-Uni accorde l'accès aux navires de l'Union et respecte le règlement sur les possibilités de pêche pour 2019¹⁶. Si tel n'est pas le cas, les pêcheurs de l'UE pourront bénéficier d'une aide financière en cas d'arrêt temporaire de leurs activités de pêche¹⁷.

Toutes ces mesures atténueront, pendant un certain temps, les perturbations les plus importantes résultant d'un retrait désordonné du Royaume-Uni, comme le montre le graphique à l'annexe 1 de la présente communication.

3. BUDGET 2019 ET SOUTIEN FINANCIER SUPPLEMENTAIRE

La Commission a adopté une proposition de règlement d'urgence prévoyant que le paiement de fonds au titre du budget général de l'UE à des destinataires britanniques peut se poursuivre en 2019 si le Royaume-Uni continue de verser ses contributions au budget 2019 et permet que les audits et les contrôles requis puissent avoir lieu¹⁸. Si le Royaume-Uni n'accepte pas de contribuer au financement du budget 2019 comme indiqué dans la proposition de règlement d'urgence, la Commission présentera un projet de budget rectificatif en temps utile afin de remédier au déficit de financement qui en découlerait. Dans ce contexte, la Commission demande au Parlement et au Conseil d'adopter formellement la proposition.

¹⁵ Règlement (UE) 2019/498 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 modifiant le règlement (UE) 2017/2403 en ce qui concerne les autorisations de pêche pour les navires de pêche de l'Union dans les eaux du Royaume-Uni et les opérations de pêche des navires de pêche du Royaume-Uni dans les eaux de l'Union (JO L 85I du 27.3.2019, p. 25).

¹⁶ Règlement (UE) 2019/124 du Conseil du 30 janvier 2019 établissant, pour 2019, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques (JO L 29 du 31.1.2019, p. 1); et règlement (UE) 2018/2025 du Conseil du 17 décembre 2018 établissant, pour 2019 et 2020, les possibilités de pêche ouvertes aux navires de pêche de l'Union pour certains stocks de poissons d'eau profonde (JO L 325 du 20.12.2018, p. 7).

¹⁷ Règlement (UE) 2019/497 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 modifiant le règlement (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne certaines règles relatives au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union (JO L 85I du 27.3.2019, p. 22).

¹⁸ Proposition de règlement du Conseil relatif à des mesures portant sur l'exécution et le financement du budget général de l'Union en 2019 eu égard au retrait du Royaume-Uni de l'Union (COM/2019/64 final). Cette proposition a été approuvée par le Conseil.

Même en l'absence de ces contributions, l'Union a décidé que certaines activités devaient se poursuivre en tout état de cause. Le programme PEACE IV et le programme de coopération Royaume-Uni - Irlande se poursuivront, étant donné qu'ils fournissent un soutien essentiel à la paix en Irlande du Nord et en Irlande¹⁹. Toutes les activités de mobilité à des fins d'éducation et de formation au titre d'Erasmus+ en cours auxquelles participe le Royaume-Uni et qui ont débuté au plus tard à la date de retrait pourront également se poursuivre, afin d'éviter toute interruption pour les étudiants, ainsi que pour les établissements d'origine et d'accueil²⁰.

En outre, les associations professionnelles et les parties intéressées ont affirmé qu'un soutien financier de l'Union peut être nécessaire pour atténuer les effets économiques d'un retrait désordonné du Royaume-Uni de l'Union. L'incidence d'un retrait sans accord se fera sentir dans l'ensemble de l'Union européenne, mais il est clair que certaines régions et certains secteurs économiques seront plus touchés.

Premièrement, les États membres voisins du Royaume-Uni devront supporter des coûts importants. En effet, même si tous les États membres devront effectuer des vérifications et des contrôles en rapport avec les règles douanières, les règlements sanitaires et phytosanitaires et d'autres normes de sécurité et de sûreté, pour certains d'entre eux, les volumes seront particulièrement importants, raison pour laquelle ils ont dû construire de nouveaux postes-frontières ou moderniser ceux existants. Deuxièmement, le coût économique sera particulièrement élevé pour les secteurs les plus exposés au Royaume-Uni. C'est le cas, par exemple, des exportateurs de produits agroalimentaires ciblant le marché britannique, des entreprises de pêche qui dépendent de l'accès aux eaux britanniques et des entreprises touristiques dans des régions populaires pour les touristes britanniques. Troisièmement, il est apparu clairement, au cours des travaux préparatoires de la Commission, que les petites et moyennes entreprises (PME) qui commerçaient avec le Royaume-Uni étaient moins bien armées pour se préparer que les grandes entreprises. En effet, les PME ne disposent parfois pas de la capacité administrative et juridique nécessaire pour mettre en œuvre un plan d'urgence complet.

Si la nécessité d'un soutien financier est évidente, il convient de tenir compte des contraintes découlant d'un retrait sans accord. La Commission n'a cessé d'affirmer que le Royaume-Uni resterait lié par ses obligations financières envers l'Union européenne dans tous les scénarios, et que l'Union européenne respecterait également ses propres obligations financières envers le Royaume-Uni, y compris en cas de retrait sans accord.

Dans ce contexte, la Commission a examiné la manière dont les programmes et les instruments existants relevant du budget de l'Union, après un éventuel ajustement nécessaire, pourraient être mobilisés en l'absence d'accord, le but étant d'atténuer l'incidence de cette absence d'accord dans les domaines où elle se ferait le plus sentir, dans les limites des fonds disponibles. Ces mesures seront proposées en tenant dûment compte des ajustements des volets «dépenses» et «recettes» du budget de l'UE qui pourraient découler d'un retrait désordonné et en utilisant pleinement les instruments

¹⁹ Règlement (UE) 2019/491 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 en vue de permettre la poursuite des programmes de coopération territoriale PEACE IV (Irlande - Royaume-Uni) et Royaume-Uni - Irlande (Irlande - Irlande du Nord - Écosse) dans le contexte du retrait du Royaume-Uni de l'Union (JO L 85I du 27.3.2019, p. 1).

²⁰ Règlement (UE) 2019/499 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2019 fixant des dispositions visant à permettre la poursuite des activités de mobilité à des fins d'éducation et de formation en cours au titre du programme Erasmus+ établi par le règlement (UE) n° 1288/2013, dans le contexte du retrait du Royaume-Uni de l'Union (JO L 85I du 27.3.2019, p. 32).

budgétaires existants et les ressources disponibles. En reprogrammant certains Fonds structurels, en activant les mesures de lutte contre les perturbations sur les marchés agricoles sur la base du règlement portant organisation commune des marchés²¹, y compris en ayant recours à toutes les sources financières possibles, et en utilisant des instruments spécifiques tels que le programme pour la compétitivité des petites et moyennes entreprises (COSME), le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), le Fonds de solidarité et le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), un financement supplémentaire pourrait être dégagé dans le cadre du budget de l'UE en cas de retrait sans accord.

Pour un soutien plus immédiat aux parties prenantes concernées, par exemple les petites et moyennes entreprises fortement exposées au Royaume-Uni, les règles de l'UE en matière d'aides d'État fournissent des solutions flexibles pour des mesures de soutien nationales.

4. ORIENTATIONS SUR UNE APPROCHE COORDONNEE A LA SUITE D'UN RETRAIT DESORDONNE

L'unité et la solidarité affichées par les États membres de l'Union post-Brexit au cours des négociations avec le Royaume-Uni et des préparatifs en vue du retrait ont répondu à un objectif commun, malgré les différents niveaux d'exposition économique au Royaume-Uni dans l'Union. Il est essentiel que les mesures prises à la suite d'un retrait désordonné restent coordonnées et cohérentes. Cette unité renforce l'efficacité de toute action corrective, préserve nos règles communes et des conditions équitables, accroît la prévisibilité pour ceux qui sont les plus touchés et préserve les objectifs de négociation de l'Union pour les discussions sur l'avenir des relations avec le Royaume-Uni. Pour ces raisons, il convient d'éviter les accords bilatéraux entre les États membres et le Royaume-Uni.

Pour fournir un appui supplémentaire aux États membres qui mettent en œuvre une mesure d'urgence, la Commission fournit aujourd'hui des orientations supplémentaires dans cinq domaines clés, qui aideront à garantir la bonne mise en œuvre des mesures d'urgence et qui contribueront également à atteindre et à préserver une approche coordonnée. Ces domaines sont les suivants:

- les droits des citoyens en matière de séjour et de sécurité sociale;
- la coopération policière et judiciaire en matière pénale;
- les médicaments et les dispositifs médicaux;
- les activités de pêche; et
- la protection des données.

La Commission fournira des orientations supplémentaires si cela s'avère nécessaire. Elle reste à la disposition des États membres de l'Union post-Brexit pour examiner des questions relatives à l'incidence d'un retrait sans accord, dans le prolongement de la coopération transparente et intense qui a caractérisé la période de négociation. Au cours de la période qui suivra le retrait, les États membres sont encouragés à signaler à la Commission, ainsi qu'aux autres États membres, les problèmes qui surviennent, qu'ils soient prévus ou imprévus, et les bonnes pratiques recensées pour y remédier, au bénéfice de l'ensemble des États membres. Pour la période qui suivra immédiatement le

²¹ Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 671).

retrait, la Commission a mis sur pied un centre d'appels à l'intention des administrations des États membres, qui auront ainsi accès à son expertise. Pour toute question, les citoyens, les entreprises et autres parties prenantes de l'UE peuvent contacter Europe Direct (numéro gratuit: 00 800 6 7 8 9 10 11, partout dans l'UE).

5. CONCLUSION

Depuis le référendum britannique du 23 juin 2016, l'Union n'a cessé d'affirmer qu'elle regrettait et respectait la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union. La Commission continue de penser qu'un retrait ordonné conformément à l'accord de retrait est la meilleure option possible. Toutefois, un retrait désordonné ne pourra être évité que si le Royaume-Uni ratifie l'accord de retrait.

L'UE a donc pris les mesures nécessaires pour se préparer à un retrait sans accord, tout en restant déterminée à éviter une telle issue. L'unité et la solidarité entre les États membres continueront d'être nécessaires afin de surmonter les écueils qui se dresseront et de continuer à défendre les valeurs fondamentales de l'Union.