

Institutions européennes - Audition de M. Pierre Sellal, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

M. Jean Bizet, président. - Nous sommes heureux de vous recevoir. Il est très important pour la conduite de nos travaux d'avoir des contacts réguliers avec vous. Vous nous avez accueillis l'an passé à Bruxelles, nous vous avons ensuite auditionné au Sénat. Veillons à maintenir un rythme de rencontres qui nous permette d'échanger très régulièrement. Je vous remercie aussi de l'accueil que vous réservez à nos rapporteurs sur les sujets les plus variés. L'appui et les éclairages de la Représentation permanente nous sont très précieux.

Votre audition intervient dans un contexte très particulier pour l'Europe. Le référendum britannique est un choc pour la cohésion européenne. Mme Keller vient de nous rendre compte de son déplacement sur place le jour même du vote. La notification par le Royaume-Uni de sa décision de se retirer de l'Union pourrait ne pas intervenir avant la fin de l'année. Or c'est cette notification qui déclenchera le délai de deux ans prévu par le traité pour négocier un accord de retrait et pour que celui-ci devienne effectif. La déclaration des chefs d'État et de gouvernement du 29 juin demande que cette notification soit faite « aussi rapidement que possible ». L'Union ne peut demeurer dans l'incertitude sur une question aussi cruciale. Quelle est votre analyse sur ce point ?

Dans ce contexte difficile, chacun voit bien qu'une nouvelle impulsion politique est nécessaire. La déclaration des chefs d'État et de gouvernement évoque « *une réflexion politique afin de donner une impulsion à la poursuite des réformes* ». Un Conseil européen doit se tenir le 16 septembre. Notre sentiment est que rien ne se fera sans le moteur franco-allemand, aujourd'hui bien affaibli. Nous écouterons vos explications avec intérêt.

Le Sénat entend suivre avec une grande vigilance le processus de retrait du Royaume-Uni. Il sera également force de proposition pour engager la nécessaire refondation de l'Union européenne. Un groupe de suivi commun aux deux commissions des affaires européennes et des affaires étrangères sera mis en place.

L'Europe ne peut rester bloquée dans l'attente du règlement de la situation du Royaume-Uni. Elle doit répondre aux défis de l'heure. Le Conseil européen trace des voies sur la crise des migrants ou l'achèvement du marché unique. Nous relevons que la présidence slovaque met ces dossiers au cœur de ses priorités. Nous entendrons, là encore, avec intérêt vos analyses.

M. Pierre Sellal, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne. - C'est un privilège que d'être reçu dans votre commission. Le vote britannique est un événement historique et a un impact considérable à Bruxelles, avec un enjeu symbolique fort, puisque c'est la première fois depuis soixante ans qu'un État membre décide de se retirer. Les postulats qui présidaient à la construction européenne s'en trouvent affaiblis. Le projet européen n'est pas irréversible, alors que jusqu'à présent il était conçu comme un système voué à s'intensifier en termes d'intégration et à s'étendre en termes de compétences. L'équation qui identifiait le continent européen à l'Union européenne ne vaut plus. Enfin, on voulait croire, notamment à la Commission, que c'étaient les peuples plus que les États qui aspiraient à davantage d'intégration : le référendum britannique a montré l'inverse.

Le Brexit est tout simplement une amputation de l'Union européenne, à tous les niveaux, économique, politique, ou géostratégique. Si l'Europe n'en mourra pas, elle en sortira pour le moins différente. Je souscris à la formule de M. Van Rompuy : en cas de départ du Royaume-Uni, l'Europe sera différente, mais si la France ou l'Allemagne devaient la quitter, l'Europe n'existerait plus. Le camp du Brexit mesure déjà l'ampleur des dégâts à l'échelle nationale. On commence à prendre la mesure de la complexité des négociations à venir pour démanteler 43 ans de vie commune : imbrication du droit, des réalités économiques, des échanges de personnes... Enfin, l'événement appelle une réaction des partenaires du Royaume-Uni et des 27, d'où le rendez-vous de septembre à Bratislava, qui ne sera pas un Conseil européen mais une réunion informelle afin de réfléchir collectivement à l'avenir de l'Union européenne

Mme Fabienne Keller. - Parce qu'il n'aura pas lieu à Bruxelles ?

M. Pierre Sellal. - Oui. Mais surtout, dès lors que le Royaume-Uni n'est pas sorti et reste un État membre, on ne peut pas faire de Conseil européen à 27, sauf bien entendu lorsqu'il s'agira de fixer le mandat de la négociation avec le Royaume-Uni ayant notifié son retrait.

D'aucuns ont pu espérer que le référendum serait considéré comme consultatif, et que le Parlement britannique ne suivrait pas. L'ambiguïté, si elle a jamais existé, est désormais levée. David Cameron a clairement annoncé le 28 juin qu'il venait pour parler du départ du Royaume-Uni. Il a utilisé à deux reprises le mot « *leave* » dans sa déclaration très ciselée. À Berlin, la Chancelière et le Président de la République ont également indiqué que le résultat du référendum devait être considéré comme « irréversible », adjectif qu'ont repris la quasi-totalité des États membres. De mon point de vue, aucun gouvernement britannique ne pourra s'éloigner du résultat de ce référendum. Tous les candidats à la succession de M. Cameron l'ont dit : *Brexit is Brexit*.

Nous sommes tous devenus spécialistes de l'article 50...

M. Jean Bizet, président. - Nous ne le connaissions pas avant. C'est un apport giscardien.

M. Pierre Sellal. - Plutôt lamassourien... L'idée était d'indiquer que l'appartenance à l'Union résultait d'un choix volontaire, que nul ne pouvait être contraint de rester dans l'Union contre son gré. Ce choix politique s'est traduit par un paradoxe

apparent, puisque le règlement de divorce peut faire l'objet d'un vote à majorité qualifiée alors qu'il faut l'unanimité pour être intégré ! Le veto d'un seul État membre ne peut suffire à contraindre un autre État à rester contre son gré. L'article 50 a l'avantage de procurer un cadre et une procédure ordonnés pour organiser la sortie d'un État membre de l'Union européenne.

Dans le cas du Royaume-Uni, il nous faut engager cette procédure le plus rapidement possible, car tout retard serait préjudiciable aux intérêts économiques tant britanniques qu'europeens, comme le montrent les récentes fluctuations des marchés. Il ne s'agit pas de bouter les Anglais hors du continent et nous devons nous garder d'un langage à caractère trop punitif. L'intérêt partagé et le devoir de solidarité entre les États membres, voilà les arguments qu'il nous faut avancer. L'accord de février était un effort de solidarité destiné à faciliter la campagne référendaire de M. Cameron. Nous attendons que le Royaume-Uni nous rende la pareille en cessant de tergiverser.

Pour autant, l'article 50 repose sur l'initiative de l'État membre qui souhaite se retirer. Par conséquent, nous devons attendre que le Premier ministre britannique formalise le souhait de son pays de quitter l'Union européenne par un courrier ou une déclaration claire devant le Conseil européen. Un débat s'est ouvert au Royaume-Uni pour savoir si cette décision de notification relevait du gouvernement ou appelait un vote de la Chambre des Communes. La majorité des juristes à Londres considèrent qu'il n'est pas besoin d'un vote des Communes pour lancer la procédure, car il s'agit d'ouvrir une négociation, pas de signer l'acte juridique qui marque le retrait. Encore faudrait-il qu'il y ait un Premier ministre. David Cameron est démissionnaire et la situation politique est extrêmement confuse. Le parti conservateur devrait avoir fait son choix à échéance des 8 ou 9 septembre, souhaitons que l'incertitude soit levée le plus vite possible.

Les conservateurs et leur favorite, Mme May, manquent d'un plan B qui définisse des objectifs et un nouveau statut à proposer aux partenaires européens. La campagne du *Remain* s'est surtout construite sur des arguments négatifs qui démontaient les statuts intermédiaires envisagés pour éviter le Brexit. Que ce soit les conservateurs ou les travaillistes, aucun n'est capable de définir les relations à nouer avec l'Union européenne.

Dans cette incertitude, l'engagement de la procédure de l'article 50 est perçu par les Britanniques comme un compte à rebours, car le texte prévoit un délai de deux ans à partir de la notification de sortie de l'Union pour trouver un accord sur les modalités du divorce. À défaut d'un accord, le droit de l'Union européenne cessera automatiquement de s'appliquer, sauf accord unanime des États membres pour prolonger la négociation et ce délai de 2 ans. Le risque est loin d'être négligeable pour le Royaume-Uni. Voilà pourquoi le gouvernement britannique hésite, renvoie, louvoie. Ce n'est pas seulement par esprit dilatoire ; c'est aussi parce que la réalité politique est complexe.

Notre intérêt partagé est d'aller vite. Sachons convaincre les Britanniques, en affirmant clairement qu'il n'y aura aucun contact préalable, ni aucune négociation formelle sur le futur statut du Royaume-Uni avant l'engagement de la procédure. Nos amis britanniques ont un certain talent pour courtiser de potentiels alliés. Évitions d'être naïfs et ne les laissons pas rompre l'unité des 27. De plus, tant que la procédure n'est pas engagée, le Royaume-Uni reste pleinement un État membre, avec les droits et les obligations qui lui incombent. C'est une situation difficile à tenir pour le gouvernement britannique, qui aura du mal à justifier dans la durée que le pays continue à contribuer au budget européen ou à faire l'objet de procédures d'infraction de la part de la Commission européenne. Enfin, il y a la pression des marchés, les décisions d'investissements retardées, les délocalisations qui menacent...

Une fois que la notification aura été prononcée, il appartiendra au Conseil européen de fixer le cadre de la négociation du règlement de séparation, à l'unanimité. Ce n'est que dans un deuxième temps qu'il faudra organiser le statut futur du Royaume-Uni, qui sera un statut d'État tiers qui ne participera plus aux décisions européennes. Il faudra aussi réaffirmer le caractère indissociable des quatre libertés de circulation des biens, des prestations de services, des personnes et des capitaux, principes qui ont été rappelés dans la déclaration des 27 adoptée au lendemain du Conseil européen (à 28) le 29 juin, à l'initiative d'ailleurs du Premier ministre de Malte. Enfin, nous devons également inscrire un principe général de bonne coopération avec un pays qui restera un partenaire essentiel de l'Europe.

L'article 50 opère une distinction entre le règlement de divorce et la définition du statut futur qui ne pourra être conclu qu'une fois que la sortie du Royaume-Uni sera effective et selon une procédure différente. Néanmoins, il est précisé que le règlement de divorce devra être conçu en tenant compte de ce que sera le statut futur du Royaume-Uni par rapport à l'Union. Dans le cas où le Royaume-Uni n'entreprendrait plus que des relations juridiques minimales avec l'Union européenne, le règlement de divorce organisera la cessation complète de l'application du droit européen, avec sans doute l'aménagement de certaines périodes de transition. Dans le cas de relations plus développées et plus proches qui reprendraient la quasi-totalité du droit européen, le règlement de divorce organisera surtout des passerelles entre la situation actuelle et celle où le pays continuerait à appliquer ce droit, mais sans participer à son développement.

M. André Gattolin - Comme pour la Norvège.

M. Pierre Sellal - Plus ou moins. La définition de ce statut futur dépendra du choix que feront les Britanniques. Il y a trois ou quatre ans, le gouvernement britannique avait lancé un audit du droit européen, à l'initiative du parti conservateur. Au grand dam des eurosceptiques, cette « revue des compétences » avait conclu que le droit européen n'était pas si mauvais et correspondait fondamentalement aux intérêts britanniques.

Le Royaume-Uni se trouve devant un dilemme entre la viabilité économique et la souveraineté. Le cas norvégien est l'une des références possibles, celle qui permet d'aller le plus loin dans le maintien des liens économiques. Mais c'est une intégration économique sans représentation : la Norvège est tenue d'appliquer le droit communautaire sans participer aux décisions sur l'évolution de ce droit. Au point de vue de la souveraineté, c'est une humiliation ; c'est en tout cas un résultat

très différent de celui promis par les partisans du Leave ; au point de vue économique, c'est la solution la plus satisfaisante.

Faire partie du marché intérieur, c'est accepter la primauté du droit européen sur le droit national - un point très combattu par le camp du Brexit -, l'unité d'interprétation du droit par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et le contrôle de l'application de ce droit par la Commission, les manquements étant sanctionnés par la CJUE. Si l'on privilégie l'accès au marché intérieur, à travers le système du passeport européen notamment, il faut accepter tout cela en renonçant à participer aux discussions et aux décisions sur ce système. La Norvège l'a fait.

M. André Gattolin - La classe politique norvégienne est très favorable à l'Europe.

M. Pierre Sellal - Mais le Royaume-Uni peut-il accepter une telle solution ? Sans compter que pour accéder au marché intérieur, il devrait d'abord rejoindre l'Association européenne de libre-échange (AELE) - aux côtés de la Norvège, de l'Islande et du Liechtenstein - puis intégrer l'espace économique européen. C'est peu gratifiant, et la Norvège elle-même n'est pas favorable à une arrivée du Royaume-Uni qui déséquilibrerait l'AELE. Ajoutons que la Norvège fait partie de l'espace Schengen. Il serait pour le moins paradoxal que le référendum conduise le Royaume-Uni à le rejoindre...

Autre formule, le système suisse, plus respectueux de la souveraineté nationale, qui repose sur une série d'accords bilatéraux - plus d'une centaine - avec l'Union européenne. Compte tenu de l'imbrication encore plus forte des relations entre le Royaume-Uni et l'Union, fruit de 43 ans de vie commune, une telle solution impliquerait encore davantage de complexité, de lourdeur, et une gouvernance difficile. Du reste, une négociation est en cours avec la Suisse pour revoir ce système assez défectueux. L'un des enjeux est l'interdépendance entre les accords et les obligations afférentes. Ainsi, la clause dite « guillotine » prévoit une remise en cause d'autres accords en cas de manquement à l'un d'entre eux - une situation qui s'est produite lors du référendum suisse remettant en cause la libre circulation des personnes. Il faudrait imaginer une disposition analogue avec le Royaume-Uni, ce qui semble difficile.

Enfin, une relation sur le modèle de l'accord transatlantique que l'Union européenne a passé avec le Canada crée des liens économiques et juridiques mais reste en deçà de ce qu'attend le Royaume-Uni, en particulier pour les services financiers : ce modèle ne prévoit pas l'équivalent d'un passeport européen.

Au Royaume-Uni de choisir, d'arbitrer entre l'intérêt économique et la limitation de souveraineté et de nous soumettre ses propositions. Une chose est sûre, la solution trouvée sera moins satisfaisante que la situation d'État membre. Malheureusement, la campagne du *Remain* n'a pas réussi à le montrer. Un État membre a un commissaire européen, un siège au Conseil européen, des parlementaires et un juge à la Cour de justice de l'Union européenne. Pas un État tiers.

Avec nos partenaires, nous devons être fermes dans la défense de nos intérêts. Rien ne serait pire qu'un accès maintenu au marché européen pour les entreprises britanniques, sans la pleine application des règles du droit de l'Union, ce qui sera le cas si le passeport européen ne s'accompagne pas d'une régulation européenne garantissant des conditions de concurrence égale aux entreprises de l'Union européenne. La France et la majorité de nos partenaires refusent également la logique du *pick and choose*, consistant pour le Royaume-Uni à choisir ce qui l'intéresse dans l'Union européenne : une participation pleine et entière au marché intérieur et aux services, assortie de contraintes moindres sur la circulation des personnes, d'une exonération de toute participation à la politique de cohésion et à la PAC. Si nous acceptons cela, il n'y aura plus d'Europe, parce que d'autres pays réclameront des avantages analogues.

La France doit cependant se rappeler les échanges économiques, les relations stratégiques, les intérêts croisés en matière de défense, la proximité géographique qui justifient le maintien de liens étroits sur le plan bilatéral et d'un cadre européen favorable à nos relations. Au seul point de vue économique, le Royaume-Uni est le premier poste d'excédent commercial de la France.

Il convient que la sortie se déroule dans une unité aussi grande que possible des 27 - le Président a insisté sur ce point - et dans la transparence. Les négociations doivent être conduites dans le cadre strict de l'article 50, pour éviter les débauchages, les compromis particuliers, les échanges singuliers d'avantages.

Le Conseil européen de la semaine dernière s'est déroulé en trois temps : la réunion proprement dite du Conseil, le dîner consacré à la question britannique et, le lendemain, la réunion à 27. Il serait erroné d'ignorer, en considérant que seul le Royaume-Uni est concerné, que ce référendum reflète une insatisfaction de beaucoup de nos concitoyens à l'égard du fonctionnement de l'Union. Deux messages qui peuvent sembler contradictoires ont émergé de la réunion : l'Europe ne s'arrête pas, les politiques communes ne sont pas suspendues et nous allons de l'avant dans le cadre de l'agenda stratégique défini il y a deux ans ; mais rien ne serait pire que le *business as usual*, privilégier la continuité sans tenir compte du message délivré par le référendum.

Deux thèmes orientent la réflexion des 27 : le recentrage et les résultats. L'action européenne doit être focalisée, concentrée et plus visible sur les priorités que sont la sécurité, attente principale des Français, la protection, l'emploi, avec une attention particulière pour la jeunesse qui, dans sa majorité, a voté pour le *Remain*. Ensuite, l'Union européenne doit délivrer des résultats visibles, concrétisés dans des indicateurs. Nourrir cette réflexion et la concrétiser, c'est le programme de l'été...

Une illustration de l'ampleur de la tâche qui attend le Royaume-Uni : en quittant l'Union européenne, il sort des 54 accords commerciaux en vigueur entre l'Union et les pays tiers : il devra ainsi renégocier chacun d'entre eux de manière bilatérale. Or le commerce extérieur est, historiquement, la première compétence de l'Union européenne qui, depuis plus de quarante ans, conduit les négociations commerciales au nom des États membres. Ces derniers ont par conséquent perdu ces capacités qu'il

faudra recréer au niveau national. C'est le cas dans d'autres domaines comme la réglementation des produits pharmaceutiques ou du transport aérien. Voilà sans nul doute un fort gisement d'emplois ! Symétriquement, les fonctionnaires britanniques à Bruxelles s'interrogent sur leur avenir.

De notre côté, nous préparons avec notre partenaire allemand des propositions et des initiatives dans la perspective de la réunion du 16 septembre.

M. Jean Bizet, président. - On a le sentiment qu'avec les Allemands, la convergence de vue n'est pas parfaite.

M. Pierre Sellal. - Il y a un accord sur ce qu'il ne faut pas faire : le Président et la Chancelière ne croient pas que la situation appelle aujourd'hui une réponse institutionnelle ou une réforme des traités. Tout ce que nous souhaitons faire peut l'être dans le cadre du traité actuel ; au vu des échéances politiques, toute novation institutionnelle semble impossible. Les dernières expériences de révision des traités montrent que l'aléa lié à la ratification est très élevé, à supposer même que l'on parvienne à un consensus sur le contenu d'un nouveau traité.

La sécurité, interne et externe, est l'un des points de consensus positif. La Chancelière a fait état d'une prise de conscience, en Allemagne, de la nécessité d'un effort national de défense accru.

M. Jean Bizet, président. - L'ambassadeur allemand en France, Nikolaus Meyer-Landrut, a confirmé ce besoin devant nous, chiffres à l'appui.

M. Pierre Sellal. - Mme Merkel a également souscrit au besoin de protection ; veillons à ne pas lui donner un caractère défensif et protectionniste. Le référendum a néanmoins mis en évidence une hantise des effets négatifs de la mondialisation à laquelle il faut répondre.

Sur l'économie et la création d'emplois, nous n'avons pas de divergence. Il est vrai que les Allemands sont soucieux de ne pas créer de nouveaux dispositifs et d'utiliser pleinement le cadre existant, alors que la France montre plus d'allant. En tant que premiers bénéficiaires du fonds Juncker, que nos régions et nos administrations ont su utiliser à plein, nous souhaitons sa prolongation et son extension. Plus réticent, Wolfgang Schäuble veut d'abord une évaluation.

Enfin, Allemands et Français partagent la conviction qu'ils ont l'obligation morale et politique de formuler des propositions. Le riche document de travail présenté par les deux ministres des affaires étrangères illustre notre capacité à trouver des points d'accord, même si la grande coalition au pouvoir en Allemagne ne facilite pas les choses.

M. André Gattolin. - Angela Merkel a réagi fraîchement à cette initiative...

M. Pierre Sellal. - Les élections législatives allemandes sont proches ; les initiatives conjointes d'Emmanuel Macron et Sigmar Gabriel d'un côté, de Jean-Marc Ayrault et Frank-Walter Steinmeier de l'autre sont perçues, de notre côté, comme reflétant des positions gouvernementales ; ce n'est pas toujours le cas du côté allemand. Cela n'enlève rien au travail conduit en commun. Pour conserver sa capacité d'entraînement, le couple franco-allemand se doit d'être exemplaire et de montrer qu'il est possible d'avancer sur des questions comme l'impôt sur les sociétés ou le salaire minimum.

Mme Fabienne Keller. - Le référendum a eu un effet révélateur : des paroles prononcées pendant la campagne ont été vidées de leur sens - ainsi de la promesse, par le camp du Brexit, d'affecter au NHS le versement britannique à l'Union européenne, aussitôt désavouée par Nigel Farage puis Boris Johnson. Peut-on tirer profit de ces renoncements pour répondre au populisme et aux déclarations simplistes sur l'Union européenne ?

En matière de résultats, on ne peut que se réjouir du vote par le Parlement européen de la création d'un corps de garde-frontières : c'est une décision bienvenue sur un sujet - la maîtrise des migrations - qui préoccupe beaucoup les Français et les Européens. Faut-il s'attendre à des progrès sur la liste des États sûrs ? Sur la question des travailleurs détachés, il y a une certaine dualité entre la parole européenne et la parole nationale. Au Royaume-Uni comme en France, les reproches adressés durant des décennies à l'Europe sur ce point n'ont pas trouvé de réponse, et nous le payons aujourd'hui.

Quel est le calendrier de la sortie britannique, dans l'hypothèse d'une notification en décembre ? Enfin, le Brexit reconstruit une frontière européenne en Irlande, où la libre circulation des personnes avait été établie au milieu du XIX^e siècle. Les Britanniques trouveront-ils une solution pour ne pas aller à l'encontre de l'Histoire ?

M. Yves Pozzo di Borgo. - La commission des finances a produit un rapport remarquable sur les conséquences du Brexit, avant même le référendum.

La sortie britannique se traduira-t-elle par un affaiblissement de la Commission européenne ? Les attaques contre son président et l'une de ses rares figures politiques, Jean-Claude Juncker, se multiplient.

L'Europe, pendant ce temps, continue : la récente décision de la commissaire à la concurrence, Margrethe Vestager, sur les télécom a provoqué une chute des valeurs du secteur en Italie, alors qu'elle ne va pas dans le sens des évolutions du marché. C'est problématique.

M. Jean-Yves Leconte. - Le Royaume-Uni assurera-t-il la présidence de l'Union européenne l'an prochain ?

Compte tenu du temps que prendra ce processus de déconstruction et des ressources qu'il mobilisera, il faudra établir des priorités dans l'agenda. Avons-nous les personnes, le temps et les capacités d'analyse pour faire progresser la construction

européenne dans le même temps ? C'est un divorce où les deux parties se remarient juste après... Le nouveau traité sera probablement soumis à la ratification de tous les États membres : une incertitude de plus. Peut-on conjuguer la déconstruction et la construction ?

On peut se demander si les Britanniques souhaitent conserver un accès au marché intérieur en renonçant à tout pouvoir de décision : accepteront-ils de subir ce qu'ils pouvaient contrôler ? Dans le cas contraire, une élection pourrait arrêter le processus.

L'audition du directeur général du commerce à la Commission européenne sur le traité transatlantique m'a donné l'impression que la Commission, lorsqu'elle négocie au nom des États membres, n'a pas la maîtrise des intérêts nationaux. Quelqu'un l'a-t-il dans les négociations de ce type ?

M. Alain Vasselle. - On s'émeut du Brexit, mais dans la région où je suis élu s'exprime une forme de soulagement, alimenté par le sentiment que le Royaume-Uni profitait des avantages de l'Europe sans ses contraintes.

A-t-on une idée des points sur lesquels le Royaume-Uni souhaite négocier, et sur ceux que les 27 considèrent comme non négociables ?

Enfin, question concrète : le conseil municipal de ma commune de 250 habitants compte une élue de nationalité britannique. Pourra-t-elle conserver son mandat ?

M. Philippe Bonnacarrère. - Je salue la qualité de votre présentation et votre sens de la synthèse et de la pédagogie, nourri par la passion qui vous anime.

Il ne faut pas exclure que le provisoire s'installe pour très longtemps. D'abord, l'avantage pour le Royaume-Uni de voir la situation se stabiliser au plus vite, de peur d'une sanction des marchés, ne doit pas être exagéré : le pays possède une monnaie flottante et les marchés sont mondialisés. Les Britanniques ont plutôt intérêt à attendre de connaître leurs futurs interlocuteurs, eu égard aux élections qui se profilent dans plusieurs pays.

Je ne peux que souscrire à l'importance d'une position commune des 27, et au principe de ne commencer la négociation que lorsque le déclenchement de l'article 50 nous sera notifié. Mais si j'étais dans la position britannique, j'attendrais de savoir comment la sortie s'organise pour donner cette notification. Le blocage peut durer longtemps.

Il y a aussi le problème constitutionnel, que je n'avais pas mesuré. Qui décide du déclenchement du processus juridique et technique au Royaume-Uni, et sous quelle forme ? Vous avez dit que pour une majorité des constitutionnalistes britanniques, le Premier ministre peut donner la notification au moment qu'il jugera opportun : la décision relève du référendum, l'ouverture des négociations est une prérogative de l'exécutif. Il est permis de ne pas partager ce sentiment : certes, la notification ouvre une négociation mais elle déclenche surtout un processus conduisant au départ après deux ans, sauf prorogation. C'est un véritable acte juridique qui vaut départ décalé. Je crois savoir qu'historiquement, l'arbitrage revient à la Chambre des Lords. Le débat pourrait en tout cas durer longtemps. De plus, si j'étais le Premier ministre du Royaume-Uni, je me couvrirais par un vote des Communes qui pourrait poser problème.

Enfin, les tensions politiques importantes au Royaume-Uni risquent de déboucher sur des élections anticipées qui pourraient donner des résultats opposés à ceux du référendum. Voilà pourquoi il ne faut pas exclure que le provisoire dure.

M. Simon Sutour. - Sur le vote du Parlement britannique, j'incline à penser que le peuple souverain s'est exprimé par le référendum.

Nous avons souvent été exaspérés par les Britanniques. Lors des négociations du pacte budgétaire, ils essayaient, par pays interposés, de nous expliquer ce qu'il fallait faire, alors qu'ils ne font pas partie de la zone euro... Ne soyons pas punitifs pour autant.

Évitons aussi que le Brexit ne fasse oublier d'autres problématiques européennes. Vous nous avez indiqué, lors d'une rencontre sur le sujet des sanctions russes, que les prises de position du Parlement pourraient vous aider dans votre travail. Nous avons fait voter, malgré des pressions, une proposition de résolution européenne sur le sujet, par une majorité de 300 contre 16. Nous n'attendons pas la levée immédiate des sanctions mais l'impression persiste qu'elles sont reconduites à perpétuité et ne sont plus considérées comme un problème. Difficile de continuer ainsi, notamment pour les sanctions qui frappent les parlementaires. Votre éclairage ?

M. Jean Bizet, président. - Comment faire en sorte que Paris redevienne une place financière de premier plan ? Nous n'avons pas de raison de ne pas jouer notre carte.

M. Pierre Sellal. - Le référendum a en effet mis en lumière les billevesées et les mensonges des europhobes et des populistes. Montrer que le coût de la sortie est supérieur à ses avantages, sans pour autant nous montrer trop punitifs, est la meilleure réplique que nous puissions donner.

Vous soulignez à juste titre l'importance de l'accord sur les garde-frontières : il montre le consensus sur le besoin de protection et l'exigence d'un contrôle renforcé de nos frontières extérieures. Cette idée, qui touche au plus intime de la souveraineté, a été évoquée pour la première fois dans une lettre commune d'Helmut Kohl et de François Mitterrand il y a 25 ans. Elle a été ensuite bloquée par nombre de partenaires, pas seulement parmi les nouveaux États membres, très attentifs aux marques de leur souveraineté. Le besoin de sécurité a rendu acceptable et même nécessaire une telle décision qui se

traduit par la présence d'uniformes étrangers à sa propre frontière, si nécessaire.

Il semble très difficile d'envisager que le Royaume-Uni soit encore un État membre pour les élections européennes de 2019. C'est une échéance raisonnable et politiquement significative, et le calendrier dans lequel nous nous inscrivons.

Je ne crois pas que, d'un point de vue politique et économique, nous puissions rester dans une incertitude prolongée. On peut certes imaginer l'hypothèse de nouvelles élections générales au Royaume-Uni, un nouveau gouvernement qui serait élu sur la base d'une remise en cause de la sortie... Si à ce moment-là la négociation du divorce au titre de l'article 50 n'est pas achevée, la question politique et juridique d'un retrait de la notification de départ sera posée. Si en revanche la négociation était terminée le Royaume-Uni reviendrait dans le cadre de l'article 49, c'est-à-dire d'une adhésion simple. En dehors de cette hypothèse, qui ne paraît pas la plus probable, je ne crois pas possible de différer une notification formelle au-delà du début 2017, et la sortie après 2019.

Les situations de l'Irlande du Nord et de l'Écosse sont différentes. Elles ont toutes deux vocation à être réglées par les Britanniques. La position prise publiquement par Jean-Marc Ayrault sur ce point est juste : les mécanismes et les procédures européens ne doivent pas susciter la division au sein des États membres. Certains d'entre eux, je pense notamment à l'Espagne, seront particulièrement vigilants sur ce point.

La directive sur les travailleurs détachés, vieille de vingt ans, est fréquemment contournée. Une correction s'impose. Voilà un domaine où la notion de protection doit trouver une pleine expression. Le ton de notre Premier ministre sur le sujet fait écho à la véhémence manifestée dans plusieurs formations du Conseil, à Bruxelles, par un groupe de onze États membres d'Europe centrale et orientale qui refusent toute modification du régime actuel. Dans la perspective de la négociation à venir, une telle prise de position, marquant fermement notre volonté de mettre fin aux abus, n'est pas malvenue.

Jean-Claude Juncker sera-t-il une victime expiatoire du Brexit, duquel il n'est aucunement responsable ? En Allemagne, le vieux débat du caractère politique ou technique de la Commission européenne a refait surface. La France elle-même a toujours oscillé entre les deux positions, selon que la Commission agissait de manière conforme ou non à ses attentes... Il n'est pas raisonnable de vouloir des institutions plus à l'écoute des peuples tout en refusant tout rôle politique à la Commission européenne. Dans les discussions sur le pacte de stabilité et de croissance, l'Allemagne a parfois reproché à Jean-Claude Juncker une trop grande mansuétude à l'égard de la France, un manque de fermeté vis-à-vis de l'Espagne et du Portugal... A nos yeux, la crédibilité du pacte et le respect nécessaire des règles n'impliquent pas de demander à la Commission de ne pas tenir compte de l'absence de gouvernement en Espagne et de la période d'austérité que vient de traverser le Portugal.

J'ai la conviction que nous pouvons continuer à mettre en oeuvre les politiques européennes, dont la politique de concurrence reste l'un des fleurons. Dans le domaine du numérique, quel pays tente de résister à la position dominante des groupes mondiaux ? Microsoft a été sanctionné par le commissaire à la concurrence d'alors, Mario Monti ; Margrethe Vestager s'est attaquée à la position dominante de Google. L'autorité de la concurrence des États-Unis ne le fait pas, la Chine non plus. Certes, des décisions contestables ont été prises dans le domaine des télécom, mais les autorités nationales sont au moins aussi rigoureuses.

M. Jean Bizet, président. - Plus qu'il n'est nécessaire !

M. Pierre Sellal. - Le risque que l'agenda européen soit dominé par la question du Brexit est réel. Au sortir d'une crise économique et financière, qu'il importe de surmonter définitivement, alors que la crise migratoire est en voie d'être maîtrisée, nous pensions être en mesure d'aborder les sujets de fond... Veillons à poursuivre les politiques européennes.

Toute interruption du processus de retrait supposerait, à mes yeux, qu'il y ait des élections générales au Royaume-Uni. Les Communes sont certes souveraines. Mais elles ne peuvent ignorer le résultat du référendum. On ne peut cependant pas complètement écarter l'hypothèse d'un changement de position britannique. Quoi qu'il en soit, le règlement de divorce n'appelle pas ratification par les États membres ; la mise en place d'un nouveau statut, par exemple une formule à la norvégienne, implique en revanche un processus long puisque tous les États membres devront ratifier un tel accord.

La Commission européenne a pour vocation de promouvoir l'intérêt général européen, la synthèse réussie des intérêts nationaux. Mon rôle consiste à faire en sorte que les intérêts français pèsent aussi fort que possible dans cette synthèse. Certains arbitrages nous sont parfois défavorables, même si cela reste rare. Pour parer au risque, nous tenons à ce que le Conseil européen puisse se prononcer sur le résultat de la négociation, et il le fait à l'unanimité. D'où notre fermeté sur l'accord avec le Canada ou l'obligation que nous avons faite à la Commission européenne d'obtenir un mandat à l'unanimité pour négocier le traité transatlantique, ce qui implique que le résultat soit également approuvé à l'unanimité. J'espère que la Cour de justice, actuellement saisie dans une autre affaire, ne viendra pas affaiblir notre position juridique sur ce point. Si l'intégralité de la politique commerciale devait relever de la majorité qualifiée, il faudra que nous soyons encore plus actifs et performants dans la surpondération des intérêts français. Pour l'instant, l'unanimité reste la meilleure garantie de la préservation des principes auxquels nous tenons.

À devoir choisir entre leurs intérêts économiques et les encoches à leur souveraineté, les Britanniques sont face à un dilemme. Mettre fin à la primauté du droit communautaire et limiter la circulation des personnes, tels étaient les sujets au coeur de la campagne du Brexit. On est à l'inverse du modèle norvégien qui impose la reprise du droit européen sans participer à son élaboration, ce qui est encore plus sévère en termes de souveraineté, tout en acceptant la libre circulation des personnes en contrepartie de l'accès aux autres libertés. Je ne peux pas préjuger de ce que sera l'arbitrage britannique.

Les 27 ont pour objectif de défendre leurs intérêts économiques et politiques, naturellement, mais aussi les principes européens et de conjurer le risque de contagion des statuts à la carte. Le refus du passeport européen pour les services établis à Londres est un enjeu majeur, car il s'agit d'éviter que les entreprises basées au Royaume-Uni continuent de bénéficier des facilités d'accès au marché européen sans l'application pleine du droit de l'Union et sans contreparties. Si l'on veut renforcer l'attractivité de la place de Paris tout en fermant la voie au détricotage du droit de l'Union, il faut être ferme : Londres ne doit plus pouvoir bénéficier des avantages actuels. Par exemple, un arrêt du tribunal de l'Union a explicitement posé que les chambres de compensation en euros pouvaient être basées hors de la zone euro, à condition que ce soit dans un État membre. Elles n'auront plus leur place à Londres devenue capitale d'un pays tiers.

M. Yves Pozzo di Borgo. - Lors de la réunion d'Europlace, hier, M. Valls a annoncé deux mesures : l'allongement à huit ans de la période d'exemption fiscale pour les impatriés et la baisse de la taxe sur les sociétés à 28 %. N'y a-t-il pas déjà des négociations en cours entre la place de Londres et celle de Francfort ? Le couple franco-allemand a-t-il vraiment une influence, ou tout se joue-t-il entre les sociétés ?

Mme Fabienne Keller. - Rien de nouveau là-dedans.

M. Pierre Sellal. - Il s'agit d'abord d'une affaire entre sociétés privées. Le Gouvernement français, sans être directement partie, a fait part de ses réserves sur la fusion en projet, au nom de préoccupations de régulation et de concurrence. Les Britanniques ont beau jeu de dire que le Brexit ne change rien ! Les Allemands semblent plus sensibles au risque de poursuivre une opération dans des conditions aussi incertaines.

Quant aux citoyens qui détiennent un mandat électoral en France, ils perdront le droit de l'exercer dès lors que le Royaume-Uni ne sera plus État membre.

M. Jean-Yves Leconte. - À la fin de leur mandat ?

M. Simon Sutour. - Quand un élu est condamné en justice, son mandat cesse immédiatement.

M. Pierre Sellal. - La question se pose aussi pour les fonctionnaires européens de nationalité britannique.

Mme Fabienne Keller. - M. Juncker les a rassurés.

M. Pierre Sellal. - Je suis frappé de voir le nombre de fonctionnaires britanniques qui font état d'un conjoint qui a la nationalité d'un État membre.

M. Jean Bizet, président. - Il y a du mariage dans l'air.

M. Pierre Sellal. - D'un point de vue politique, il sera difficile de justifier que le budget européen continue à payer les traitements et les retraites de fonctionnaires non communautaires. Il incombera au Royaume-Uni de s'en acquitter.

M. Jean-Yves Leconte. - On créera un précédent dommageable pour la liaison entre les fonctionnaires européens et leur État d'origine.

M. Pierre Sellal. - Chacun s'attendait à ce que M. Cameron décline la présidence britannique du deuxième semestre 2017. Il demande le temps de la réflexion pour décider. L'Estonie doit pouvoir bénéficier d'un préavis suffisant pour anticiper sa présidence. M. Cameron a indiqué qu'il nommerait un nouveau commissaire européen pour remplacer Lord Hill, qui a démissionné. Quel portefeuille sera confié à ce nouveau commissaire ? Certainement pas celui des services financiers. En faire un commissaire exclusivement chargé de la question du Brexit ? Ce serait contre l'esprit de la Commission.

A ma connaissance, la Chambre des Lords a clairement confirmé qu'il n'y avait pas d'alternative possible à l'article 50 si le Royaume-Uni se retirait de l'Union européenne. Elle a été moins nette sur la répartition des compétences entre l'exécutif et les Communes. La majorité des juristes considèrent que la décision de la notification revient au Premier ministre.

La résolution votée par le Sénat sur les sanctions russes était remarquablement équilibrée : elle exprimait une intention politique relative à leur évolution tout en reconnaissant l'insuffisance de la mise en oeuvre actuelle des accords de Minsk. J'ai eu l'occasion de souligner à Bruxelles que toute décision de reconduction devait relever d'une appréciation politique, exigence qui inspirait la résolution de votre assemblée. Le Président de la République et la Chancelière ont été invités à exprimer leur appréciation au cours du Conseil européen. Le degré de mise en oeuvre des accords de Minsk ne justifie pas la levée des sanctions ; mais le principe, comme l'a souligné le Président de la République, doit être de les prolonger ou de les moduler selon les progrès ou les régressions.

M. Jean Bizet, président. - Le fait que les sanctions visant les parlementaires ne soient reconduites que pour trois mois est-il l'amorce d'une sortie de crise ?

M. Pierre Sellal. - Ces sanctions ont été reconduites pour six mois, mais en mars. D'où l'échéance qui est au 15 septembre. La question se posera alors d'une reconduction pour trois mois. L'avantage serait d'envoyer le signal que vous avez évoqué, et d'avoir en décembre une échéance unique pour les sanctions économiques et les sanctions individuelles. L'inconvénient serait de donner l'impression que les sanctions ne font qu'un seul bloc, ce qui pourrait conforter la position américaine, soutenue par plusieurs États membres, selon laquelle il ne peut y avoir de levée des sanctions que totale, en échange d'une application complète des accords de Minsk, en fermant ainsi la voie à de possibles modulations.

M. Yves Pozzo di Borgo. - Je reviens de l'assemblée parlementaire de l'OSCE, à Tbilissi, où l'état d'esprit avait bien changé

depuis Helsinki. Une résolution très ferme a été votée, contre l'avis des Américains, des Ukrainiens et des pays baltes, mais à une large majorité, demandant que l'ensemble des parlementaires de l'OSCE puissent circuler librement. Le secrétaire général de l'OSCE m'a indiqué que la situation, sur place, évoluait plutôt favorablement.

M. Pierre Sellal. - Le président du Parlement européen a lui aussi déclaré qu'il était anormal que les contacts parlementaires soient entravés.

M. Jean Bizet, président. - Merci pour la qualité et la netteté de vos réponses. Nous nous reverrons sans doute plus fréquemment qu'en temps normal, ce qui est une bonne nouvelle ! Notre groupe de suivi sera très actif.

La réunion est levée à 11 h 35.