

**Conseil européen extraordinaire -
Brexit - Orientations à la suite de la
notification faite par le
Royaume-Uni au titre de l'article 50
du TUE**

(Bruxelles, 29 avril 2017)

Le 29 mars 2017, le Conseil européen a reçu la notification par le Royaume-Uni de son intention de se retirer de l'Union européenne et d'Euratom. Cette notification permet l'ouverture de négociations, comme le prévoit le traité.

L'intégration européenne a apporté la paix et la prospérité en Europe et a permis une coopération d'un niveau et d'une ampleur sans précédent sur des questions d'intérêt commun dans un monde en mutation rapide. Par conséquent, l'objectif général de l'Union dans ces négociations sera de préserver ses intérêts ainsi que ceux de ses citoyens, de ses entreprises et de ses États membres.

La décision du Royaume-Uni de quitter l'Union est source de grandes incertitudes, qui sont susceptibles d'entraîner des perturbations, en particulier au Royaume-Uni mais aussi, dans une moindre mesure, dans d'autres États membres. Des citoyens qui ont fait des choix de vie en fonction de droits découlant de l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE risquent de perdre ces droits. Les entreprises et les autres parties prenantes perdront la prévisibilité et la sécurité qui résultent du droit de l'UE. Cette décision aura également des répercussions sur les administrations publiques. Eu égard à ce qui précède, il nous faut agir selon une approche par étapes, la priorité étant accordée à un retrait ordonné. Les autorités nationales, les entreprises et les autres parties prenantes devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour se préparer aux conséquences du retrait du Royaume-Uni.

Tout au long de ces négociations, l'Union restera unie et agira comme un seul bloc en vue de parvenir à un résultat qui soit juste et équitable pour tous les États membres et qui soit dans l'intérêt de ses citoyens. Elle se montrera constructive et s'efforcera de parvenir à un accord. Cela est dans l'intérêt bien compris des deux parties. L'Union ne ménagera pas ses efforts pour arriver à un tel résultat, mais elle se préparera afin d'être aussi en mesure de faire face à la situation si les négociations devaient échouer.

Les présentes orientations définissent le cadre des négociations conformément à l'article 50 du TUE et établissent les positions et les principes généraux que l'Union défendra tout au long des négociations. À cet égard, le Conseil européen salue la résolution du Parlement européen du 5 avril 2017. Le Conseil européen restera saisi en permanence de la question et actualisera les présentes orientations au cours des négociations en tant que de besoin. Les directives de négociation seront adaptées en conséquence.

I. Principes fondamentaux

1. Le Conseil européen continuera de s'appuyer sur les principes énoncés dans la déclaration des chefs d'État ou de gouvernement et des présidents du Conseil européen et de la Commission européenne du 29 juin 2016. Il réaffirme son souhait de voir à l'avenir le Royaume-Uni être un partenaire proche. Il rappelle en outre que tout accord avec le Royaume-Uni devra reposer sur un équilibre entre droits et obligations et assurer des conditions équitables. La préservation de l'intégrité du marché unique exclut une participation fondée sur une approche secteur par secteur. Un pays non membre de l'Union, qui n'a pas à respecter les mêmes obligations qu'un État membre, ne peut avoir les mêmes droits et bénéficier des mêmes avantages qu'un État membre. À cet égard, le Conseil européen se félicite que le gouvernement du Royaume-Uni reconnaisse que les quatre libertés du marché unique sont indissociables et qu'elles ne sauraient faire l'objet d'un "choix à la carte". L'Union préservera son autonomie en ce qui concerne son processus décisionnel ainsi que le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

2. Les négociations au titre de l'article 50 du TUE seront menées dans la transparence et comme un tout. Conformément au principe selon lequel il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout, les différentes questions ne sauraient être réglées séparément. L'Union abordera les négociations en se fondant sur des positions unifiées, et ne traitera avec le Royaume-Uni qu'en utilisant les voies prévues dans les présentes orientations et dans les directives de négociation. Afin de ne pas compromettre la position de l'Union, il n'y aura pas de négociations séparées entre tel ou tel État membre et le Royaume-Uni sur des questions relatives au retrait du Royaume-Uni de l'Union.

3. Les principes fondamentaux énoncés ci-dessus devraient s'appliquer également aux négociations relatives à un retrait ordonné, aux éventuelles discussions préliminaires et préparatoires sur le cadre des relations futures et à toute forme de modalités transitoires.

II. Une approche par étapes en ce qui concerne les négociations

4. À la date du retrait, les traités cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni, à ses pays et territoires d'outre-mer actuellement associés à l'Union et aux territoires dont les relations extérieures relèvent de la responsabilité du Royaume-Uni. L'objectif principal des négociations sera d'assurer un retrait ordonné du Royaume-Uni afin de réduire les incertitudes et, dans la mesure du possible, de limiter au minimum les perturbations provoquées par ce changement soudain.

À cette fin, la première étape des négociations visera:

- à offrir autant de clarté et de sécurité juridique que possible aux citoyens, aux entreprises, aux parties prenantes et aux partenaires internationaux en ce qui concerne les effets immédiats du retrait du Royaume-Uni de l'Union;

- à fixer les modalités selon lesquelles le Royaume-Uni se sépare de l'Union et s'affranchit de

tous les droits et obligations qui découlent des engagements qu'il a pris en tant qu'État membre.

Le Conseil européen suivra attentivement les progrès accomplis et décidera à quel moment des progrès suffisants auront été réalisés pour passer à l'étape suivante des négociations.

5. Si un accord sur des relations futures entre l'Union et le Royaume-Uni ne pourra être mis au point et conclu, en tant que tel, qu'une fois que le Royaume-Uni sera devenu un pays tiers, l'article 50 du TUE exige qu'il soit tenu compte, dans les modalités de retrait, du cadre des relations futures du Royaume-Uni avec l'Union. À cette fin, une conception d'ensemble partagée quant au cadre des relations futures devrait être définie au cours d'une deuxième étape des négociations au titre de l'article 50 du TUE. Nous nous tenons prêts à engager des discussions préliminaires et préparatoires à cette fin dans le contexte des négociations au titre de l'article 50 du TUE, dès que le Conseil européen aura décidé que des progrès suffisants permettant de parvenir à un accord satisfaisant sur les modalités d'un retrait ordonné auront été réalisés au cours de la première étape.

6. Dans la mesure nécessaire et pour autant que cela soit juridiquement possible, les négociations peuvent également viser à déterminer des modalités transitoires qui soient dans l'intérêt de l'Union et, le cas échéant, à prévoir des passerelles vers le cadre prévisible des relations futures, compte tenu des progrès accomplis. Ces éventuelles modalités transitoires doivent être clairement définies, limitées dans le temps et subordonnées à des mécanismes effectifs permettant d'assurer le respect des règles. S'il devait être envisagé de proroger l'acquis de l'Union pour une durée limitée, il faudrait appliquer les instruments et structures de l'Union qui existent en matière de réglementation, de budget, de surveillance, d'exercice du pouvoir judiciaire et de contrôle du respect des règles.

7. Le délai de deux ans visé à l'article 50 du TUE prend fin le 29 mars 2019.

III. Accord sur les modalités d'un retrait ordonné

8. Le droit qu'ont tous les citoyens de l'UE, ainsi que les membres de leur famille, de vivre, de travailler ou d'étudier dans tout État membre de l'UE est un aspect fondamental de l'Union européenne. Avec les autres droits prévus par la législation de l'UE, il a façonné la vie et les choix de millions de personnes. La conclusion d'un accord sur des garanties réciproques en vue de préserver le statut et les droits tirés du droit de l'UE dont bénéficient, à la date du retrait, les citoyens de l'UE et du Royaume-Uni affectés par le retrait du Royaume-Uni de l'Union, ainsi que leurs familles, constituera la première priorité dans le cadre des négociations. Ces garanties doivent être effectives, opposables, non discriminatoires et globales, et inclure le droit d'acquérir un droit de séjour permanent après cinq ans de séjour régulier ininterrompu. Les citoyens devraient pouvoir exercer leurs droits dans le cadre de procédures administratives simples et bien organisées.

9. Par ailleurs, la sortie du Royaume-Uni de l'Union aura une incidence sur les entreprises de l'UE commerçant avec le Royaume-Uni ou ayant des activités sur son territoire, ainsi que sur les entreprises du Royaume-Uni commerçant avec l'Union ou ayant des activités sur son

territoire. De même, elle risque d'avoir une incidence sur les entreprises qui ont conclu des contrats et des arrangements commerciaux ou qui participent à des programmes financés par l'UE en partant de l'hypothèse que le Royaume-Uni resterait membre de l'Union. Dans le cadre des négociations, il conviendrait de s'efforcer d'éviter que n'apparaisse un vide juridique une fois que les traités cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni et, dans la mesure du possible, d'éliminer les incertitudes.

10. Un règlement financier unique - portant notamment sur les questions résultant du CFP et sur celles relatives à la Banque européenne d'investissement (BEI), au Fonds européen de développement (FED) et à la Banque centrale européenne (BCE) - devrait permettre de faire en sorte que l'Union comme le Royaume-Uni respectent les obligations découlant de toute la période pendant laquelle le Royaume-Uni aura été membre de l'Union. Ce règlement devrait couvrir l'ensemble des engagements ainsi que le passif, y compris le passif éventuel.

11. L'Union n'a cessé de promouvoir l'objectif de paix et de réconciliation consacré par l'accord du Vendredi saint dans tous ses éléments et il demeurera capital de continuer à promouvoir et à défendre les acquis et les effets bénéfiques du processus de paix ainsi que les engagements pris dans le cadre de ce processus. Compte tenu de la situation particulière de l'île d'Irlande, il faudra trouver des solutions souples et imaginatives, notamment pour éviter la mise en place d'une frontière physique, tout en respectant l'intégrité de l'ordre juridique de l'Union. Dans ce contexte, l'Union devrait également reconnaître les accords et arrangements bilatéraux entre le Royaume-Uni et l'Irlande qui sont compatibles avec le droit de l'UE.

12. L'Union devrait convenir avec le Royaume-Uni d'arrangements en ce qui concerne les zones de souveraineté du Royaume-Uni à Chypre et reconnaître à cet égard les accords et arrangements bilatéraux entre la République de Chypre et le Royaume-Uni qui sont compatibles avec le droit de l'UE, en particulier pour ce qui est de la sauvegarde des droits et des intérêts des citoyens de l'UE qui résident ou travaillent dans les zones de souveraineté.

13. À la suite du retrait, le Royaume-Uni ne sera plus couvert par des accords conclus par l'Union ou par des États membres agissant en son nom, ou par l'Union et ses États membres agissant conjointement. L'Union continuera, en matière d'accords internationaux, à être investie de ses propres droits et obligations. À cet égard, le Conseil européen attend du Royaume-Uni qu'il honore sa part de tous les engagements internationaux contractés dans le contexte de son appartenance à l'Union. En pareil cas, il convient d'engager avec le Royaume-Uni un dialogue constructif sur une éventuelle approche commune à l'égard des pays tiers partenaires, des organisations internationales et des conventions internationales concernés.

14. L'accord de retrait devrait également aborder des questions qui pourraient découler du retrait dans d'autres domaines de coopération, y compris la coopération judiciaire, la coopération policière et la sécurité.

15. Même si le futur siège des agences et installations de l'UE situées au Royaume-Uni est une question qui relève de la compétence des 27 États membres et doit être réglée rapidement, des arrangements devraient être conclus en vue de faciliter leur transfert.

16. Des arrangements assurant la sécurité juridique et l'égalité de traitement devraient être conclus pour toutes les procédures judiciaires qui, à la date du retrait, sont pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne et concernent le Royaume-Uni ou des personnes physiques ou morales qui s'y trouvent. La Cour de justice de l'Union européenne devrait rester compétente pour statuer sur ces procédures. De même, des arrangements devraient être conclus pour les procédures administratives qui, à la date du retrait, sont pendantes devant la Commission européenne et les agences de l'Union et concernent le Royaume-Uni ou des personnes physiques ou morales qui s'y trouvent. En outre, des arrangements devraient être prévus quant à la possibilité d'engager des procédures administratives ou judiciaires, une fois le retrait intervenu, pour des faits qui se sont produits avant la date de celui-ci.

17. L'accord de retrait devrait comporter des mécanismes appropriés de règlement des différends et de contrôle du respect des règles en ce qui concerne l'application et l'interprétation de cet accord, ainsi que des arrangements institutionnels dûment circonscrits permettant l'adoption des mesures nécessaires pour faire face aux situations qui ne sont pas prévues dans l'accord de retrait. Cela devrait se faire en tenant compte du fait qu'il est dans l'intérêt de l'Union de protéger effectivement son autonomie et son ordre juridique, y compris le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

IV. Discussions préliminaires et préparatoires sur le cadre des relations futures entre l'Union et le Royaume-Uni

18. Le Conseil européen salue et partage le souhait du Royaume-Uni d'établir un partenariat étroit entre l'Union et le Royaume-Uni après son retrait. Bien qu'une relation entre l'Union et un État qui n'en fait pas partie ne puisse offrir les mêmes avantages que l'appartenance à l'Union, des liens forts et constructifs demeureront dans l'intérêt des deux parties et il conviendra qu'ils englobent davantage que de simples échanges commerciaux.

19. Le gouvernement britannique a indiqué qu'il ne chercherait pas à continuer à faire partie du marché unique, mais qu'il souhaiterait parvenir à un accord de libre-échange ambitieux avec l'Union européenne. Sur la base des intérêts de l'Union, le Conseil européen se tient prêt à entamer les travaux en vue d'un accord sur le commerce, dont la mise au point et la conclusion interviendront lorsque le Royaume-Uni aura cessé d'être un État membre.

20. Tout accord de libre-échange devrait être équilibré, ambitieux et de portée large. Il ne saurait, cependant, équivaloir à une participation à tout ou partie du marché unique, car cela en compromettrait l'intégrité et le bon fonctionnement. Il doit assurer des conditions équitables, notamment en matière de concurrence et d'aides d'État, et comprendre, à cet égard, des garanties contre des avantages compétitifs indus du fait, notamment, de mesures et de pratiques fiscales, sociales, environnementales et touchant à la réglementation.

21. Tout cadre futur devrait préserver la stabilité financière de l'Union et respecter son régime et ses normes de réglementation et de surveillance, ainsi que leur application.

22. L'UE se tient prête à établir des partenariats dans des domaines non liés aux échanges

commerciaux, notamment la lutte contre le terrorisme et la criminalité internationale, ainsi que la sécurité, la défense et la politique étrangère.

23. Le futur partenariat doit comprendre des mécanismes appropriés de contrôle du respect des règles et de règlement des différends qui ne portent pas atteinte à l'autonomie de l'Union et en particulier à ses procédures décisionnelles.

24. Lorsque le Royaume-Uni aura quitté l'Union, aucun accord entre l'UE et le Royaume-Uni ne pourra s'appliquer au territoire de Gibraltar sans accord entre le Royaume d'Espagne et le Royaume-Uni.

V. Principe de coopération loyale

25. Jusqu'à ce qu'il quitte l'Union, le Royaume-Uni demeure un État membre à part entière de l'Union européenne, auquel s'appliquent tous les droits et obligations énoncés dans les traités et dans la législation de l'UE, y compris le principe de coopération loyale.

26. Le Conseil européen est conscient de la nécessité de tenir compte, dans le contexte international, des spécificités du Royaume-Uni en tant qu'État membre qui se retire, pour autant que ce pays respecte ses obligations et demeure loyal aux intérêts de l'Union durant la période où il en sera toujours membre. De la même manière, l'Union attend du Royaume-Uni qu'il reconnaisse que les 27 États membres ont besoin de se réunir et de discuter de questions relatives à la situation qui prévaudra après son retrait.

27. Durant la période où le Royaume-Uni sera toujours membre, toutes les activités de l'Union qui sont en cours devront se poursuivre de manière aussi harmonieuse que possible à 28. Le Conseil européen demeure déterminé à faire avancer de manière ambitieuse les priorités que l'Union s'est fixées. Les négociations menées avec le Royaume-Uni seront tenues séparées des activités de l'Union qui sont en cours et n'empiéteront pas sur leur déroulement.

VI. Modalités de procédure applicables aux négociations menées au titre de l'article 50

28. Le Conseil européen approuve les modalités énoncées dans la déclaration de 27 chefs d'État ou de gouvernement du 15 décembre 2016./.