



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (assemblée plénière)

10 décembre 2018*

« Renvoi préjudiciel – Article 50 TUE – Notification par un État membre de son intention de se retirer de l'Union européenne – Conséquences de la notification – Droit de révocation unilatérale de la notification – Conditions »

Dans l'affaire C-621/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) [cour de session siégeant en appel, première chambre (Écosse), Royaume-Uni], par décision du 3 octobre 2018, parvenue à la Cour le même jour, dans la procédure

Andy Wightman,

Ross Greer,

Alyn Smith,

David Martin,

Catherine Stihler,

Jolyon Maugham,

Joanna Cherry

contre

Secretary of State for Exiting the European Union,

en présence de :

Chris Leslie,

Tom Brake,

* Langue de procédure : l'anglais.

LA COUR (assemblée plénière),

composée de M. K. Lenaerts, président, M^{me} R. Silva de Lapuerta, vice-présidente, MM. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M^{me} A. Prechal, MM. M. Vilaras, E. Regan, T. von Danwitz, M^{me} C. Toader, M. F. Biltgen, M^{me} K. Jürimäe et M. C. Lycourgos, présidents de chambre, MM. A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund (rapporteur), C. Vajda, S. Rodin, P. G. Xuereb, N. Piçarra et M^{me} L. S. Rossi, juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M^{me} L. Hewlett, administratrice principale,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 27 novembre 2018,

considérant les observations présentées :

- pour MM. Wightman, Greer, Smith, Martin, M^{me} Stihler, M. Maugham et M^{me} Cherry, par M. A. O'Neill, QC, M^{me} M. Lester, QC, M. D. Welsh, advocate, M. P. Eeckhout, professeur de droit, et M^{me} E. Motion, solicitor,
- pour MM. Leslie et Brake, par M^{me} M. Ross, QC, M. G. Facenna, QC, M^{me} A. Howard, barrister, M. S. Donnelly, advocate, M^{me} J. Jack et M. J. Halford, solicitors,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. S. Brandon et M^{me} C. Brodie, en qualité d'agents, assistés du R^t Hon. Lord Keen of Elie, QC, et de M. T. de la Mare, QC,
- pour le Conseil de l'Union européenne, par MM. H. Legal et J.-B. Laignelot ainsi que par M^{me} J. Ciantar, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par MM. L. Romero Requena et F. Erlbacher ainsi que par M^{me} K. Banks, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 4 décembre 2018,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 50 TUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure opposant MM. Andy Wightman, Ross Greer, Alyn Smith, David Martin, M^{me} Catherine Stihler, M. Jolyon Maugham et M^{me} Joanna Cherry au Secretary of State for Exiting the European Union (secrétaire d'État chargé du retrait de l'Union européenne, Royaume-Uni) au sujet de la possibilité d'une révocation unilatérale de la notification de l'intention du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de se retirer de l'Union européenne.

Le cadre juridique

Le droit international

- 3 La convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331), prévoit, à ses articles 65, 67 et 68 :

« Article 65. Procédure à suivre concernant la nullité d'un traité, son extinction, le retrait d'une partie ou la suspension de l'application du traité

1. La partie qui, sur la base des dispositions de la présente Convention, invoque soit un vice de son consentement à être liée par un traité, soit un motif de contester la validité d'un traité, d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application, doit notifier sa prétention aux autres parties. La notification doit indiquer la mesure envisagée à l'égard du traité et les raisons de celle-ci.

2. Si, après un délai qui, sauf en cas d'urgence particulière, ne saurait être inférieur à une période de trois mois à compter de la réception de la notification, aucune partie n'a fait d'objection, la partie qui a fait la notification peut prendre, dans les formes prévues à l'[article] 67, la mesure qu'elle a envisagée.

3. Si toutefois une objection a été soulevée par une autre partie, les parties devront rechercher une solution par les moyens indiqués à l'[article] 33 de la Charte des Nations Unies.

[...]

Article 67. Instruments ayant pour objet de déclarer la nullité d'un traité, d'y mettre fin, de réaliser le retrait ou de suspendre l'application du traité

1. La notification prévue au paragraphe 1 de l'article 65 doit être faite par écrit.

2. Tout acte déclarant la nullité d'un traité, y mettant fin ou réalisant le retrait ou la suspension de l'application du traité sur la base de ses dispositions ou des paragraphes 2 ou 3 de l'article 65 doit être consigné dans un instrument communiqué aux autres parties. Si l'instrument n'est pas signé par le chef de l'État, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représentant de l'État qui fait la communication peut être invité à produire ses pleins pouvoirs.

Article 68. Révocation des notifications et des instruments prévus aux articles 65 et 67

Une notification ou un instrument prévus aux articles 65 et 67 peuvent être révoqués à tout moment avant qu'ils aient pris effet. »

Le droit de l'Union

- 4 Aux termes de son article 1^{er}, deuxième alinéa, le traité UE marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens.

5 L'article 2 TUE dispose :

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

6 Aux termes de l'article 50 TUE :

« 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, [TFUE]. 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), [TFUE].

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. »

Le droit du Royaume-Uni

7 Le European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 [loi de 2017 sur l'Union européenne (notification de retrait)] prévoit :

« [...] »

1 Compétence pour notifier le retrait de l'[Union] :

- (1) Le Premier ministre peut notifier, conformément à l'article 50, paragraphe 2, TUE, l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'[Union].
- (2) La présente section produit effet en dépit de toute disposition au titre de ou issue du European Communities Act 1972 [(loi sur les Communautés européennes de 1972)] ou de toute autre mesure législative.

[...] »

8 L'article 13 du European Union (Withdrawal) Act 2018 [loi de 2018 sur l'Union européenne (retrait)], promulgué le 26 juin 2018, dispose :

- « (1) L'accord de retrait ne peut être ratifié que si les conditions suivantes sont réunies :
- (a) un ministre de la Couronne a déposé devant chaque chambre du Parlement

- (i) une déclaration attestant qu'un accord politique a été obtenu,
 - (ii) une copie de l'accord de retrait négocié, et
 - (iii) une copie du cadre des relations futures,
- (b) l'accord de retrait négocié et le cadre des relations futures ont été approuvés par une résolution de la House of Commons [(Chambre des Communes)] sur une motion présentée par un ministre de la Couronne,
- (c) un ministre de la Couronne a présenté à la House of Lords [(Chambre des Lords)] une motion demandant à ladite chambre de prendre acte de l'accord de retrait négocié et du cadre des relations futures, et
- (i) la motion a été débattue à la Chambre des Lords, ou
 - (ii) la Chambre des Lords n'a pas terminé le débat sur la motion avant la fin d'une période de cinq jours de séance courant à compter du premier jour de séance suivant la date à laquelle la Chambre des Communes adopte la résolution mentionnée sous (b),

et

- (d) une loi du Parlement a été adoptée qui contient des dispositions relatives à la mise en œuvre de l'accord de retrait.

- (2) Dans la mesure du possible, un ministre de la Couronne prend les dispositions nécessaires pour que la motion visée au paragraphe (1), sous (b), fasse l'objet d'un débat et d'un vote à la Chambre des Communes avant que le Parlement européen ne décide s'il approuve la conclusion de l'accord de retrait par le Conseil au nom de l'[Union] conformément à l'article 50, paragraphe 2, TUE.

[...] »

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 9 Au terme du référendum du 23 juin 2016 au Royaume-Uni, une majorité s'est prononcée en faveur de la sortie de cet État membre de l'Union. Autorisé à cet effet par la loi de 2017 sur l'Union européenne (notification de retrait), le Prime Minister (Premier ministre, Royaume-Uni) a, le 29 mars 2017, notifié au Conseil européen l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union en application de l'article 50 TUE.
- 10 Le 19 décembre 2017, un recours en contrôle juridictionnel (*judicial review*) visant à obtenir un jugement déclaratoire (*declarator*) a été formé devant la Court of Session (Scotland) [cour de session (Écosse), Royaume-Uni] par les requérants au principal, au nombre desquels figurent un membre du Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ci-après le « Parlement du Royaume-Uni »), deux membres du Scottish Parliament (Parlement écossais, Royaume-Uni) et trois membres du Parlement européen, afin de voir préciser si, quand et comment ladite notification pouvait être unilatéralement révoquée. Ces requérants, au soutien desquels sont intervenus deux autres membres du Parlement du Royaume-Uni, souhaitent savoir si la notification visée à l'article 50 TUE peut être unilatéralement révoquée avant l'expiration de la période de deux ans prévue à cet article avec pour effet que, si la notification effectuée par le Royaume-Uni était révoquée, cet État membre resterait dans l'Union. Ils ont invité la Court of Session (Scotland) [cour de session (Écosse)] à adresser à la Cour une question préjudicielle sur ce point. En défense, le secrétaire d'État chargé du retrait de l'Union européenne a fait valoir que la question était hypothétique et académique, compte tenu de la prise de position du gouvernement du Royaume-Uni selon laquelle la notification ne serait pas révoquée.

- 11 Par décision du 8 juin 2018, le Lord Ordinary (juge de première instance, Royaume-Uni) a refusé de saisir la Cour et a rejeté le recours en contrôle juridictionnel aux motifs, premièrement, que la question était hypothétique au vu de la position du Royaume-Uni et au motif que les faits sur la base desquels la Cour serait interrogée ne pourraient pas être établis avec certitude et, deuxièmement, que la question empiétait sur la souveraineté parlementaire et ne relevait pas de la compétence de la juridiction nationale.
- 12 Les requérants au principal ont interjeté appel de cette décision devant la juridiction de renvoi.
- 13 La juridiction de renvoi souligne que, selon l'article 13 de la loi de 2018 sur l'Union européenne (retrait), l'accord du Parlement du Royaume-Uni doit être obtenu sur l'issue des négociations menées entre le Royaume-Uni et l'Union au titre de l'article 50 TUE. En particulier, l'accord de retrait ne peut être ratifié que si celui-ci et le cadre applicable à la relation future entre le Royaume-Uni et l'Union sont approuvés par une résolution de la Chambre des Communes, et après débat à la Chambre des Lords. En l'absence d'une telle approbation, le gouvernement du Royaume-Uni doit indiquer la voie qu'il propose de suivre. Si le Premier ministre déclare, avant le 21 janvier 2019, qu'aucun accord ne pourra en principe être obtenu, ce gouvernement doit de nouveau indiquer ce qu'il propose de faire et doit présenter cette proposition devant les deux chambres du Parlement du Royaume-Uni.
- 14 La juridiction de renvoi expose que, si l'accord éventuel entre le Royaume-Uni et l'Union n'est pas approuvé et que rien d'autre ne se produit, les traités cesseront de s'appliquer à cet État membre le 29 mars 2019 et ledit État membre sortira automatiquement de l'Union à cette date.
- 15 Par ordonnance du 21 septembre 2018, la juridiction de renvoi a accueilli l'appel interjeté contre la décision du Lord Ordinary (juge de première instance) et a fait droit à la demande des requérants au principal tendant à ce que soit introduite une demande de décision préjudicielle en vertu de l'article 267 TFUE. La juridiction de renvoi estime qu'il n'est ni académique ni prématuré de demander à la Cour s'il est possible en droit, pour un État membre, de révoquer unilatéralement la notification effectuée au titre de l'article 50, paragraphe 2, TUE et de rester dans l'Union. Ladite juridiction considère qu'il existe un doute à ce sujet et que la réponse de la Cour clarifiera les options dont disposent les membres de la Chambre des Communes lorsqu'ils auront à se prononcer sur l'éventuel accord intervenu entre le Royaume-Uni et l'Union. En particulier, une telle réponse leur permettra de savoir s'il existe non pas deux, mais trois options, à savoir le retrait de l'Union sans accord, le retrait de l'Union avec l'accord qui leur aura été soumis, ou la révocation de la notification de l'intention de retrait et le maintien du Royaume-Uni dans l'Union.
- 16 C'est dans ces conditions que la Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) [cour de session siégeant en appel, première chambre (Écosse), Royaume-Uni] a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Lorsqu'un État membre a notifié au Conseil européen, conformément à l'article 50 TUE, son intention de se retirer de l'Union européenne, le droit de l'Union permet-il à l'État membre notifiant de révoquer unilatéralement cette notification et, si oui, sous quelles conditions et avec quel effet quant au maintien de l'État membre dans l'Union européenne ? »
- 17 Le gouvernement du Royaume-Uni a demandé à la juridiction de renvoi l'autorisation de faire appel de l'ordonnance du 21 septembre 2018, mentionnée au point 15 du présent arrêt et de l'ordonnance du 3 octobre 2018 par laquelle cette juridiction a introduit le présent renvoi préjudiciel. Cette demande ayant été rejetée par décision du 8 novembre 2018, ce gouvernement a sollicité de la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) l'autorisation de faire appel de ces deux ordonnances. Cette autorisation lui a été refusée par ordonnance de la Supreme Court of the United Kingdom (Cour suprême du Royaume-Uni) du 20 novembre 2018.

La procédure devant la Cour

- 18 La juridiction de renvoi a demandé l'application de la procédure accélérée prévue à l'article 105 du règlement de procédure de la Cour.
- 19 Par ordonnance du 19 octobre 2018, *Wightman e.a.* (C-621/18, EU:C:2018:851), le président de la Cour a fait droit à cette demande.

Sur la question préjudicielle

Sur la recevabilité

- 20 Le gouvernement du Royaume-Uni soutient que la question préjudicielle est irrecevable, car hypothétique. En particulier, ce gouvernement souligne qu'aucun projet d'acte de révocation de la notification de l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union n'a été adopté ni même envisagé, qu'il n'existe aucun litige au principal et que la question posée vise en fait à obtenir un avis consultatif sur une question d'ordre constitutionnel, à savoir l'interprétation correcte de l'article 50 TUE et des actes adoptés sur son fondement.
- 21 Selon ledit gouvernement, il n'y a aucun litige concret, puisque la question préjudicielle a trait à des faits qui ne se sont pas produits et dont il n'est pas certain qu'ils se produiront. Le gouvernement du Royaume-Uni expose qu'il a toujours été dans son intention, ainsi qu'il l'a constamment répété, d'honorer le résultat du référendum en procédant à la notification prévue à l'article 50 TUE et donc au retrait de l'Union, que ce soit sur la base d'un accord ou en l'absence de tout accord.
- 22 La question porterait en réalité sur les implications juridiques d'une situation autre que celle qui se présente actuellement. Elle sous-entendrait, d'une part, que le Royaume-Uni, à l'initiative de son Parlement ou d'une autre manière, tentera de révoquer la notification et, d'autre part, que la Commission européenne ou les 27 autres États membres s'opposeront à cette révocation, car seule une telle opposition serait de nature à faire naître un litige.
- 23 Selon le gouvernement du Royaume-Uni, l'introduction du recours au principal accompagné d'une demande de décision préjudicielle en vue d'obtenir un avis juridique de la Cour constitue un contournement des règles du traité FUE en matière de voies de recours, de qualité à agir et de délais. Ce gouvernement rappelle que la procédure d'avis est encadrée par les règles de l'article 218, paragraphe 11, TFUE et n'est ouverte que lorsqu'une question se pose sur la compatibilité d'un projet d'accord international avec les traités.
- 24 Les seules voies de recours possibles seraient des recours directs, dans l'éventualité où le Royaume-Uni révoquerait sa notification et provoquerait un litige avec les autres États membres et les institutions de l'Union.
- 25 La Commission estime également que la décision qui sera adoptée par la juridiction de renvoi après avoir reçu la réponse de la Cour à sa question préjudicielle ne produira aucun effet contraignant sur les parties au principal, si bien que cette question serait hypothétique. Elle a toutefois reconnu, à l'audience, l'existence d'un litige au principal.
- 26 À cet égard, il convient de rappeler qu'il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les

questions posées portent sur l'interprétation d'une règle de droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêts du 16 juin 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 24, ainsi que du 7 février 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, point 31).

- 27 Il s'ensuit que les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation d'une règle de l'Union sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêts du 16 juin 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 25, ainsi que du 7 février 2018, American Express C-304/16, EU:C:2018:66, point 32).
- 28 Par ailleurs, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, la justification du renvoi préjudiciel est non pas la formulation d'opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques, mais le besoin inhérent à la solution effective d'un litige (arrêt du 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, point 194 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, arrêts du 16 décembre 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, point 18, et du 12 juin 2008, Gourmet Classic, C-458/06, EU:C:2008:338, point 26).
- 29 En l'espèce, il convient de relever que la juridiction de renvoi a été saisie d'un appel formé contre une décision du juge de première instance rendue dans le cadre d'un recours visant à obtenir un jugement déclaratoire portant sur le point de savoir si la notification de l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union, effectuée conformément à l'article 50 TUE, peut être unilatéralement révoquée avant l'expiration de la période de deux ans prévue audit article, avec pour effet que, si ladite notification était révoquée, le Royaume-Uni resterait dans l'Union. La juridiction de renvoi indique, à cet égard, qu'il lui appartient de trancher cette question de droit, réelle et actuelle, qui donne lieu à un litige et dont l'importance pratique est considérable. Cette juridiction souligne qu'il incombe à l'un des requérants ainsi qu'aux deux intervenants dans l'affaire au principal, qui sont membres du Parlement du Royaume-Uni, de se prononcer sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union et, notamment, conformément à l'article 13 de la loi de 2018 sur l'Union européenne (retrait), sur la ratification de l'accord négocié entre le gouvernement du Royaume-Uni et l'Union, au titre de l'article 50 TUE. La juridiction de renvoi précise que ces membres du Parlement du Royaume-Uni ont un intérêt à la réponse à cette question de droit, dès lors que cette réponse permettra de clarifier les options qui leur sont ouvertes lors de l'exercice de leurs mandats parlementaires.
- 30 Or, il n'appartient à la Cour ni de remettre en cause l'appréciation par la juridiction de renvoi de la recevabilité du recours au principal, qui relève, dans le cadre de la procédure de renvoi préjudiciel, de la compétence du juge national, ni de vérifier si la décision de renvoi a été prise conformément aux règles nationales d'organisation et de procédure judiciaires (voir, en ce sens, arrêts du 16 juin 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 26, ainsi que du 7 février 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, point 34). En l'occurrence, la juridiction de renvoi a rejeté les objections de recevabilité soulevées devant elle par le gouvernement du Royaume-Uni au sujet du caractère hypothétique ou académique du recours au principal. Il s'ensuit que, pour autant que les arguments du gouvernement du Royaume-Uni et de la Commission visent à remettre en cause la recevabilité de ce recours, ceux-ci sont sans incidence sur l'appréciation de la recevabilité de la demande de décision préjudicielle (voir, en ce sens, arrêt du 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, point 33).
- 31 Par ailleurs, la circonstance que l'action au principal revêt un caractère déclaratoire ne fait pas obstacle à ce que la Cour statue sur une question préjudicielle dès lors que cette action est autorisée par le droit national et que cette question répond à un besoin objectif pour la solution du litige dont la juridiction de renvoi est régulièrement saisie (voir, en ce sens, arrêts du 15 décembre 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, point 65, ainsi que du 16 juin 2015, Gauweiler e.a., C-62/14, EU:C:2015:400, point 28).

- 32 Il existe donc bien un litige pendant devant la juridiction de renvoi, et ce même si la partie défenderesse au principal a fait le choix de ne pas se prononcer sur le fond de la question soulevée par les requérants au principal, en soutenant uniquement que leur recours est irrecevable (voir, en ce sens, arrêt du 8 juillet 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, points 11 et 15).
- 33 En ce qui concerne la pertinence de la question préjudicielle, celle-ci ne fait pas de doute, dès lors que cette question porte sur l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, en l'occurrence du droit primaire, et que ladite question fait précisément l'objet du litige au principal.
- 34 Par conséquent, il n'apparaît pas de manière manifeste que la question posée relative à l'interprétation de l'article 50 TUE n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou concerne un problème hypothétique.
- 35 S'agissant de l'argument mentionné au point 23 du présent arrêt, selon lequel la juridiction de renvoi chercherait à obtenir un avis de la Cour, en contournant la procédure prévue à l'article 218, paragraphe 11, TFUE, il y a lieu de relever que la juridiction de renvoi ne sollicite pas de la Cour un avis sur la compatibilité d'un accord envisagé par l'Union avec les traités, mais interroge celle-ci sur l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union aux fins de rendre un jugement dans la procédure au principal.
- 36 Il s'ensuit que la question préjudicielle est recevable.

Sur le fond

- 37 Les requérants ainsi que les intervenants dans l'affaire au principal, tout en constatant l'absence de règle expresse à l'article 50 TUE consacrée à la révocation d'une notification de l'intention de retrait de l'Union, font valoir qu'un tel droit existe et présente un caractère unilatéral. Ce droit ne pourrait toutefois être exercé que dans le respect des règles constitutionnelles de l'État membre concerné, par analogie avec l'exercice du droit de retrait lui-même, prévu à l'article 50, paragraphe 1, TUE. Selon ces parties à la procédure au principal, la procédure de retrait se poursuit donc aussi longtemps que l'État membre concerné entend se retirer de l'Union, mais prend fin si, avant l'échéance du terme prévu à l'article 50, paragraphe 3, TUE, cet État membre change d'avis et décide de ne plus se retirer de l'Union.
- 38 Le Conseil et la Commission, tout en partageant le point de vue selon lequel un État membre est en droit de révoquer la notification de son intention de retrait avant que les traités aient cessé de lui être applicables, contestent le caractère unilatéral de ce droit.
- 39 Selon ces institutions, reconnaître un droit de révocation unilatérale permettrait à un État membre ayant notifié son intention de retrait de contourner les règles énoncées à l'article 50, paragraphes 2 et 3, TUE, qui visent à permettre un retrait ordonné de l'Union, et ouvrirait la voie à des abus de la part de l'État membre concerné au détriment de l'Union et de ses institutions.
- 40 Le Conseil et la Commission font valoir que l'État membre concerné pourrait alors utiliser son droit de révocation peu de temps avant l'échéance du délai prévu à l'article 50, paragraphe 3, TUE et notifier une nouvelle intention de retrait immédiatement après cette échéance, ouvrant ainsi un nouveau délai de négociation de deux ans. Ce faisant, l'État membre bénéficierait, de facto, d'un droit illimité dans le temps de négocier son retrait et priverait de son effet utile le délai visé à l'article 50, paragraphe 3, TUE.

- 41 En outre, selon ces institutions, un État membre pourrait à tout moment utiliser son droit de révocation comme levier de négociation. Dans le cas où les termes de l'accord de retrait ne lui conviendraient pas, il pourrait menacer de révoquer sa notification et ainsi faire pression sur les institutions de l'Union aux fins d'améliorer à son avantage les termes de cet accord.
- 42 Afin de prévenir de tels risques, le Conseil et la Commission proposent dès lors d'interpréter l'article 50 TUE comme permettant la révocation, mais uniquement si le Conseil européen y consent à l'unanimité.
- 43 Le gouvernement du Royaume-Uni n'a, pour sa part, pas pris position sur le droit, pour un État membre ayant notifié son intention de se retirer de l'Union au titre de l'article 50 TUE, de révoquer une telle notification.
- 44 À cet égard, il convient de rappeler que les traités fondateurs, qui constituent la charte constitutionnelle de base de l'Union (arrêt du 23 avril 1986, *Les Verts/Parlement*, 294/83, EU:C:1986:166, point 23), ont, à la différence des traités internationaux ordinaires, instauré un nouvel ordre juridique, doté d'institutions propres, au profit duquel les États qui en sont membres ont limité, dans des domaines de plus en plus étendus, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement ces États, mais également leurs ressortissants [avis 2/13 (*Adhésion de l'Union à la CEDH*), du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, point 157 et jurisprudence citée].
- 45 Selon une jurisprudence constante de la Cour, cette autonomie du droit de l'Union, au regard tant du droit des États membres que du droit international, se justifie en raison des caractéristiques essentielles de l'Union et de son droit, relatives, notamment, à la structure constitutionnelle de l'Union ainsi qu'à la nature même dudit droit. Le droit de l'Union se caractérise en effet par la circonstance qu'il est issu d'une source autonome, constituée par les traités, par sa primauté par rapport aux droits des États membres ainsi que par l'effet direct de toute une série de dispositions applicables à leurs ressortissants et à eux-mêmes. De telles caractéristiques ont donné lieu à un réseau structuré de principes, de règles et de relations juridiques mutuellement interdépendantes liant, réciproquement, l'Union elle-même et ses États membres, ainsi que ceux-ci entre eux (arrêt du 6 mars 2018, *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, point 33 et jurisprudence citée).
- 46 C'est donc au regard des traités pris dans leur ensemble qu'il convient d'examiner la question posée.
- 47 À cet égard, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, lors de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci et des objectifs qu'elle poursuit, mais également de son contexte ainsi que de l'ensemble des dispositions du droit de l'Union. La genèse d'une disposition du droit de l'Union peut également revêtir des éléments pertinents pour son interprétation (voir, en ce sens, arrêt du 27 novembre 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, point 135 ; arrêts du 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 50 et jurisprudence citée, ainsi que du 17 mars 2016, *Parlement/Commission*, C-286/14, EU:C:2016:183, point 43).
- 48 S'agissant des termes de l'article 50 TUE, il y a lieu de constater que cet article n'aborde pas de manière explicite le sujet de la révocation. Il ne l'interdit ni ne l'autorise expressément.
- 49 Cela étant, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 99 à 102 de ses conclusions, il résulte du libellé de l'article 50, paragraphe 2, TUE qu'un État membre qui décide de se retirer doit notifier son « intention » au Conseil européen. Or, une intention n'est, par nature, ni définitive ni irrévocable.

- 50 Par ailleurs, l'article 50, paragraphe 1, TUE énonce que tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union. Il en découle que l'État membre concerné n'est pas tenu de prendre sa décision en concertation avec les autres États membres non plus qu'avec les institutions de l'Union. La décision de retrait relève de la seule volonté de cet État membre, dans le respect de ses règles constitutionnelles, et dépend donc de son seul choix souverain.
- 51 L'article 50, paragraphes 2 et 3, TUE prévoit ensuite la procédure à suivre en cas de décision de retrait. Ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt du 19 septembre 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, point 46), cette procédure comprend, premièrement, la notification au Conseil européen de l'intention de retrait, deuxièmement, la négociation et la conclusion d'un accord fixant les modalités du retrait en tenant compte des relations futures entre l'État concerné et l'Union et, troisièmement, le retrait proprement dit de l'Union à la date de l'entrée en vigueur de cet accord ou, à défaut, deux ans après la notification effectuée auprès du Conseil européen, sauf si ce dernier, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai.
- 52 L'article 50, paragraphe 2, TUE fait référence à l'article 218, paragraphe 3, TFUE, selon lequel la Commission présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.
- 53 L'article 50, paragraphe 2, TUE définit ainsi le rôle de différentes institutions dans la procédure à suivre pour la négociation et la conclusion de l'accord de retrait, conclusion qui requiert un vote à la majorité qualifiée du Conseil après approbation du Parlement européen.
- 54 L'article 50 TUE fixe également, à son paragraphe 3, la prise d'effet du retrait de l'État membre concerné de l'Union en disposant que les traités cessent d'être applicables à cet État membre à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification par ledit État membre de son intention de retrait. Ce délai maximal de deux ans à partir de cette notification s'applique sous réserve d'une décision du Conseil européen, prise à l'unanimité de ses membres et en accord avec l'État membre concerné, de le proroger.
- 55 Après son retrait de l'Union, l'État membre concerné peut à nouveau demander à adhérer à celle-ci, en application de la procédure visée à l'article 49 TUE.
- 56 Il s'ensuit que l'article 50 TUE poursuit un double objectif, à savoir, d'une part, consacrer le droit souverain d'un État membre de se retirer de l'Union et, d'autre part, mettre sur pied une procédure visant à permettre qu'un tel retrait s'opère de façon ordonnée.
- 57 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 94 et 95 de ses conclusions, le caractère souverain du droit de retrait consacré à l'article 50, paragraphe 1, TUE milite en faveur de l'existence d'un droit pour l'État membre concerné, tant qu'un accord de retrait conclu entre l'Union et cet État membre n'est pas entré en vigueur ou, à défaut, tant que le délai de deux ans prévu à l'article 50, paragraphe 3, TUE, éventuellement prorogé conformément à cette dernière disposition, n'a pas expiré, de révoquer la notification de son intention de se retirer de l'Union.
- 58 En l'absence de disposition expresse régissant la révocation de la notification de l'intention de retrait, cette révocation est subordonnée au respect des règles prévues à l'article 50, paragraphe 1, TUE pour le retrait lui-même, de telle sorte qu'elle peut être décidée unilatéralement, conformément aux règles constitutionnelles de l'État membre concerné.
- 59 La révocation par un État membre, avant la survenance de l'une des échéances mentionnées au point 57 du présent arrêt, de la notification de son intention de retrait reflète une décision souveraine de cet État de conserver le statut d'État membre de l'Union, statut que ladite notification n'a pas eu

pour conséquence d'interrompre ou d'altérer (voir, en ce sens, arrêt du 19 septembre 2018, RO, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, point 45), sous la seule réserve des dispositions de l'article 50, paragraphe 4, TUE.

- 60 Une telle révocation se distingue en cela fondamentalement d'une éventuelle demande par laquelle l'État membre concerné vise à obtenir du Conseil européen qu'il proroge le délai de deux ans visé à l'article 50, paragraphe 3, TUE, si bien que l'analogie que cherchent à établir le Conseil et la Commission entre cette révocation et une telle demande de prorogation ne saurait être retenue.
- 61 S'agissant du contexte de l'article 50 TUE, il convient de se référer au treizième considérant du préambule du traité UE, au premier considérant du préambule du traité FUE, ainsi qu'à l'article 1^{er} TUE, dont il ressort que les traités ont pour objet de créer une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, de même qu'au deuxième considérant du préambule du traité FUE, dont il découle que l'Union vise à éliminer les barrières qui divisent l'Europe.
- 62 Il convient également de souligner l'importance des valeurs de liberté et de démocratie, énoncées aux deuxième et quatrième considérants du préambule du traité UE, qui figurent au rang des valeurs communes visées à l'article 2 de ce traité ainsi qu'au préambule de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et qui relèvent en ce sens des fondements mêmes de l'ordre juridique de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 3 septembre 2008, Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission, C-402/05 P et C-415/05 P, EU:C:2008:461, points 303 et 304).
- 63 Ainsi qu'il ressort de l'article 49 TUE, qui prévoit la possibilité pour tout État européen de demander à devenir membre de l'Union et auquel l'article 50 TUE sur le droit de retrait fait pendant, l'Union regroupe des États qui ont librement et volontairement adhéré à ces valeurs, le droit de l'Union reposant ainsi sur la prémisses fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, lesdites valeurs [voir, en ce sens, arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality (Défaillances du système judiciaire), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, point 35].
- 64 Il importe encore de relever que, le statut de citoyen de l'Union ayant vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres (voir, en ce sens, arrêts du 20 septembre 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, point 31 ; du 19 octobre 2004, Zhu et Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, point 25, ainsi que du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 43), l'éventuel retrait d'un État membre de l'Union est de nature à affecter de manière considérable les droits de tous les citoyens de l'Union, y compris, notamment, leur droit à la libre circulation en ce qui concerne tant les ressortissants de l'État membre concerné que ceux des autres États membres.
- 65 Dans ces conditions, si un État ne peut être contraint d'adhérer à l'Union contre sa volonté, il ne peut pas non plus être contraint de se retirer de l'Union contre sa volonté.
- 66 Or, si la notification de l'intention de retrait devait conduire inéluctablement au retrait de l'État membre concerné à l'issue de la période prévue à l'article 50, paragraphe 3, TUE, cet État membre pourrait être contraint de quitter l'Union contre sa volonté, telle qu'exprimée à l'issue d'un processus démocratique conforme à ses règles constitutionnelles, de revenir sur sa décision de se retirer de l'Union et, partant, de demeurer membre de celle-ci.
- 67 Force est de constater qu'un tel résultat serait contraire aux objectifs et aux valeurs rappelés aux points 61 et 62 du présent arrêt. En particulier, il serait contraire à l'objet des traités consistant à créer une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe de contraindre au retrait un État membre qui, ayant notifié son intention de se retirer de l'Union conformément à ses règles constitutionnelles et au terme d'un processus démocratique, décide de révoquer la notification de cette intention dans le cadre d'un tel processus.

- 68 La genèse de l'article 50 TUE milite encore en faveur d'une interprétation de cette disposition en ce sens qu'un État membre est en droit de révoquer unilatéralement la notification de son intention de se retirer de l'Union. En effet, il convient de relever que les termes de cet article reprennent en grande partie ceux d'une clause de retrait de l'Union qui figurait, pour la première fois, dans le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe. Or, alors que, à l'occasion de la rédaction de cette clause, des amendements avaient été proposés afin de permettre l'expulsion d'un État membre, d'éviter le risque d'abus au cours de la procédure de retrait ou encore de rendre plus difficile la décision de retrait, ces amendements avaient tous été rejetés au motif, expressément formulé dans les commentaires du projet, qu'il convenait de sauvegarder le caractère volontaire et unilatéral de la décision de retrait.
- 69 Il découle de ces éléments que la notification par un État membre de son intention de retrait ne saurait conduire inéluctablement au retrait de cet État membre de l'Union. Au contraire, un État membre qui est revenu sur sa décision de se retirer de l'Union est en droit de révoquer ladite notification tant qu'un accord de retrait conclu entre cet État membre et l'Union n'est pas entré en vigueur ou, à défaut d'un tel accord, tant que le délai de deux ans prévu à l'article 50, paragraphe 3, TUE, éventuellement prorogé conformément à cette dernière disposition, n'a pas expiré.
- 70 Cette conclusion est corroborée par les stipulations de la convention de Vienne sur le droit des traités, qui a été prise en compte lors des travaux préparatoires du traité établissant une Constitution pour l'Europe.
- 71 En effet, dans l'hypothèse où un traité autorise un retrait en vertu de ses dispositions, l'article 68 de cette convention précise notamment, en des termes clairs et inconditionnels, qu'une notification de retrait, telle que prévue aux articles 65 et 67 de ladite convention, peut être révoquée à tout moment avant qu'elle ait pris effet.
- 72 Quant à la proposition du Conseil et de la Commission de soumettre le droit pour l'État membre concerné de révoquer la notification de son intention de retrait à une approbation par le Conseil européen, à l'unanimité, une telle exigence transformerait un droit unilatéral souverain en un droit conditionnel soumis à une procédure d'approbation. Or, une telle procédure d'approbation serait incompatible avec le principe, rappelé aux points 65, 67 et 69 du présent arrêt, selon lequel un État membre ne saurait être contraint de se retirer de l'Union contre sa volonté.
- 73 Il s'ensuit, en premier lieu, que, tant qu'un accord de retrait conclu entre l'Union et l'État membre concerné n'est pas entré en vigueur ou, à défaut d'un tel accord, tant que le délai de deux ans prévu à l'article 50, paragraphe 3, TUE, éventuellement prorogé conformément à cette dernière disposition, n'a pas expiré, cet État membre, qui dispose, sous réserve de l'article 50, paragraphe 4, TUE, de tous les droits et reste soumis à toutes les obligations prévus par les traités, conserve la faculté de révoquer de manière unilatérale la notification de son intention de retrait de l'Union, conformément à ses règles constitutionnelles.
- 74 En second lieu, il est nécessaire que la révocation de la notification de l'intention de retrait, d'une part, soit adressée par écrit au Conseil européen et, d'autre part, soit univoque et inconditionnelle, en ce sens qu'elle ait pour objet de confirmer l'appartenance de l'État membre concerné à l'Union dans des termes inchangés quant à son statut d'État membre, ladite révocation mettant fin à la procédure de retrait.
- 75 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 50 TUE doit être interprété en ce sens que, lorsqu'un État membre a notifié au Conseil européen, conformément à cet article, son intention de se retirer de l'Union, ledit article permet à cet État membre, tant qu'un accord de retrait conclu entre ledit État membre et l'Union n'est pas entré en vigueur ou, à défaut d'un tel accord, tant que le délai de deux ans prévu au paragraphe 3 de ce même article, éventuellement prorogé conformément à ce paragraphe, n'a pas expiré, de révoquer

unilatéralement, de manière univoque et inconditionnelle, cette notification par un écrit adressé au Conseil européen, après que l'État membre concerné a pris la décision de révocation conformément à ses règles constitutionnelles. Une telle révocation a pour objet de confirmer l'appartenance de cet État membre à l'Union dans des termes inchangés quant à son statut d'État membre, ladite révocation mettant fin à la procédure de retrait.

Sur les dépens

- ⁷⁶ La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (assemblée plénière) dit pour droit :

L'article 50 TUE doit être interprété en ce sens que, lorsqu'un État membre a notifié au Conseil européen, conformément à cet article, son intention de se retirer de l'Union européenne, ledit article permet à cet État membre, tant qu'un accord de retrait conclu entre ledit État membre et l'Union européenne n'est pas entré en vigueur ou, à défaut d'un tel accord, tant que le délai de deux ans prévu au paragraphe 3 de ce même article, éventuellement prorogé conformément à ce paragraphe, n'a pas expiré, de révoquer unilatéralement, de manière univoque et inconditionnelle, cette notification par un écrit adressé au Conseil européen, après que l'État membre concerné a pris la décision de révocation conformément à ses règles constitutionnelles. Une telle révocation a pour objet de confirmer l'appartenance de cet État membre à l'Union européenne dans des termes inchangés quant à son statut d'État membre, ladite révocation mettant fin à la procédure de retrait.

Signatures