COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.5.2017
COM(2017) 218 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord avec le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord fixant les modalités du retrait de celui-ci de l'Union européenne

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union et, s'il en décide ainsi, il notifie son intention au Conseil européen.

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié au Conseil européen son intention de se retirer de l'Union et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

L'article 50 du traité sur l'Union européenne prévoit qu'à la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec l'État souhaitant quitter l'Union européenne un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union.

Il convient de rappeler que la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait devrait être le 30 mars 2019 au plus tard, sauf si le Conseil européen, en accord avec le Royaume-Uni, décide à l'unanimité de proroger ce délai conformément à l'article 50, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne. À défaut, le 30 mars 2019 à 0 heure (heure de Bruxelles), tous les traités de l'Union et le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni. À partir de la date de son retrait, le Royaume-Uni deviendra un pays tiers. À cette même date, les traités cesseront également de s'appliquer aux pays et territoires d'outre-mer entretenant des relations particulières avec le Royaume-Uni[1] et aux territoires européens dont le Royaume-Uni assume les relations extérieures, auxquels les traités s'appliquent en vertu de l'article 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le Conseil européen a adopté des orientations le 29 avril 2017. À la lumière de ces orientations, la présente recommandation propose que le Conseil autorise la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion avec le Royaume-Uni d'un accord fixant les modalités du retrait de celui-ci de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, désigne la Commission en tant que négociateur de l'Union, et adresse à la Commission des directives de négociation.

Les négociations seront menées à la lumière des orientations du Conseil européen, conformément aux directives de négociation et en tenant dûment compte de la résolution du Parlement européen du 5 avril 2017. Les négociations se dérouleront selon une approche par étapes, comme indiqué dans les orientations du Conseil européen. Les directives de négociation recommandées figurant en annexe couvrent la première étape des négociations, qui donnera la priorité aux questions qui, à ce stade, ont été reconnues comme strictement nécessaires à un retrait ordonné du Royaume-Uni. Les directives de négociation pourront être modifiées et complétées, si nécessaire, tout au long des négociations, en particulier afin de tenir compte de l'évolution des orientations du Conseil européen et de couvrir l'étape ultérieure des négociations.

[1] Énumérés aux douze derniers tirets de l'annexe II du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Un accord sur des relations futures entre l'Union et le Royaume-Uni ne pourra être mis au point et conclu qu'une fois que le Royaume-Uni sera devenu un pays tiers. Toutefois, l'article 50 du traité sur l'Union européenne exige qu'il soit tenu compte, dans l'accord fixant les modalités du retrait, du cadre des relations futures avec l'Union. À cette fin, dès que le Conseil européen aura décidé que des progrès suffisants ont été réalisés pour passer à l'étape suivante des négociations, il conviendra de définir avec le Royaume-Uni une conception d'ensemble partagée quant au cadre des relations futures, au cours de la deuxième étape des négociations au titre de l'article 50.

La détermination de modalités transitoires dans le contexte de l'accord de retrait, y compris des passerelles vers le cadre prévisible des relations futures, en fonction des progrès réalisés, dépendra de la définition d'une conception partagée quant au cadre des relations futures entre l'Union et le Royaume-Uni, qui aura lieu durant la deuxième étape des négociations. Par conséquent, les questions qui pourraient relever de ces modalités transitoires ne sont pas couvertes par les présentes directives de négociation recommandées et seront déterminées à un stade ultérieur. Cette approche permettra de répartir de manière efficace le délai limité que l'article 50 du traité sur l'Union européenne impose pour la conclusion de l'accord.

Conformément aux orientations du Conseil européen, les principes fondamentaux suivants s'appliqueront 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:

– l'accord 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;

– la participation au marché unique suppose l'acceptation de l'ensemble des quatre libertés;

– les négociations avec le Royaume-Uni seront menées 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, en n'utilisant que les voies prévues dans les orientations du Conseil européen et dans les directives de négociation; il n'y aura pas de négociations séparées entre tel ou tel État membre et le Royaume-Uni sur des questions relatives au retrait;

– l'accord devra respecter l'autonomie de l'Union en ce qui concerne son processus décisionnel, ainsi que le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne.

• **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Les négociations et l'accord au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne respecteront pleinement les traités et préserveront l'intégrité et l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union. Ils promouvront les valeurs, les objectifs et les intérêts de l'Union, tout en assurant la cohérence, l'efficacité et la continuité de ses politiques et de ses actions.

- **Droits fondamentaux**

En vertu de l'article 6 du traité sur l'Union européenne, l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, laquelle a la même valeur juridique que les traités. En outre, les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

Ces droits, libertés et principes continueront à être pleinement préservés et protégés dans l'Union, tant au cours du processus de négociation avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne qu'après le retrait du Royaume-Uni de l'Union.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Le Royaume-Uni a notifié son intention de se retirer de l'Union européenne. En conséquence, l'article 50 du traité sur l'Union européenne constitue la base juridique pour la négociation et la conclusion d'un accord de retrait. Il est rappelé que, conformément à l'article 106 *bis* du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, l'article 50 du traité sur l'Union européenne s'applique également à la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Conformément à l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, auquel l'article 50 du traité sur l'Union européenne renvoie, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désigne le négociateur de l'Union.

- **Proportionnalité**

La présente recommandation propose au Conseil d'autoriser l'ouverture des négociations et de désigner le négociateur de l'Union, comme exigé à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, en liaison avec l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'objectif des négociations au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne sera de garantir un retrait ordonné du Royaume-Uni de l'Union. Étant donné qu'un accord sur les relations futures entre l'Union et le Royaume-Uni ne pourra être conclu qu'une fois que le Royaume-Uni sera devenu un pays tiers, les négociations n'examineront pas les questions relatives au cadre de ces relations futures, si ce n'est pour tenir compte de ce cadre.

- **Choix de l'instrument**

Conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, un accord doit être négocié avec le Royaume-Uni pour fixer les modalités de son retrait de l'Union européenne. L'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que la Commission présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision désignant le négociateur de l'Union et autorisant l'ouverture des négociations. Une décision du Conseil est l'instrument approprié permettant au Conseil de donner autorisation à la Commission à cet égard.

3. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La présente recommandation, qui propose que le Conseil désigne le négociateur de l'Union et autorise la Commission à ouvrir des négociations avec le Royaume-Uni, ne devrait pas avoir d'incidence immédiate sur le budget, pour ce qui concerne le processus de négociation. Les implications budgétaires de l'accord au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne, résultant des négociations susmentionnées, seront exposées lors de la présentation des propositions relatives à la signature et à la conclusion de l'accord de retrait.

4. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

À l'article 1er de la décision du Conseil recommandée, ce dernier autorise l'ouverture des négociations et désigne la Commission en tant que négociateur de l'Union pour la conclusion d'un accord avec le Royaume-Uni fixant les modalités du retrait de celui-ci de l'Union et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

À l'article 2 de ladite décision, le Conseil établit que les négociations seront menées à la lumière des orientations fournies par le Conseil européen et des directives figurant en annexe.

L'annexe de ladite décision énonce les directives de négociation pour les matières suivantes:

– droits des citoyens;

– règlement financier unique relatif au budget de l'Union et à la cessation, pour le Royaume-Uni, de la qualité de membre des institutions ou organes créés par les traités, ainsi qu'à la participation du Royaume-Uni à certains fonds et facilités liés aux politiques de l'Union;

– dispositions relatives aux marchandises mises sur le marché et aux procédures en cours fondées sur le droit de l'Union;

– dispositions relatives à d'autres questions administratives liées au fonctionnement de l'Union;

– gouvernance de l'accord.

- **Publication de la décision et des directives de négociation figurant en annexe**

La Commission propose au Conseil de rendre publiques la décision autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord fixant les modalités du retrait de celui-ci de l'Union européenne et désignant la Commission en tant que négociateur de l'Union, ainsi que les directives de négociation figurant dans son annexe.

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord avec le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord fixant les modalités du retrait de celui-ci de l'Union européenne

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu les traités, et notamment l'article 50 du traité sur l'Union européenne, en liaison avec l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu les orientations du Conseil européen du 29 avril 2017,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a notifié au Conseil européen son intention de se retirer de l'Union européenne.

(2) Le 29 avril 2017, le Conseil européen a adopté des orientations qui définissent le cadre des négociations conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne et établissent les principes généraux que l'Union défendra tout au long des négociations.

(3) À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union devrait négocier et conclure avec le Royaume-Uni un accord fixant les modalités du retrait de celui-ci, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union (ci-après l'«accord de retrait»).

(4) Les traités cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification susvisée, sauf si le Conseil européen, en accord avec le Royaume-Uni, décide à l'unanimité de proroger ce délai.

(5) Les négociations devraient donc être engagées immédiatement en vue de la conclusion d'un accord de retrait.

(6) Le 5 avril 2017, le Parlement européen a adopté une résolution exposant sa position sur les négociations relatives au retrait.

(7) Il conviendrait que la Commission soit autorisée à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord de retrait et qu'elle soit désignée en tant que négociateur de l'Union.

(8) Conformément à l'article 106 *bis* du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, l'article 50 du traité sur l'Union européenne s'applique à la Communauté européenne de l'énergie atomique,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à ouvrir des négociations, au nom de l'Union, en vue de la conclusion d'un accord avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord fixant les modalités du retrait de celui-ci de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union, et elle est désignée en tant que négociateur de l'Union.

Article 2

Les négociations sont menées à la lumière des orientations adoptées par le Conseil européen et conformément aux directives de négociation figurant en annexe.

Article 3

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président