

CJUE, Wightman and Others, ECLI:EU:C:2018:999 (10.12.2018)

La Cour de Justice de l'Union européenne retient qu'un État membre de l'Union européenne peut retirer de manière unilatérale sa notification de retrait de l'Union européenne conformément à l'art. 50 TUE aussi longtemps qu'aucun accord de retrait n'est conclu entre l'Union européenne et cet État membre ou, à défaut d'accord, tant que le délai de deux ans qui suit la notification de retrait n'a pas expiré. Le Royaume-Uni peut dès lors renoncer au Brexit de manière unilatérale jusqu'à l'adoption d'un accord de retrait avec l'Union européenne ou, à défaut d'un tel accord, jusqu'au 29 mars 2019.

Faits

Le 23 juin 2016, le Royaume-Uni s'est majoritairement prononcé par référendum en faveur d'une sortie de l'Union européenne. Le 29 mars 2017, la Première ministre du Royaume-Uni a notifié au Conseil européen l'intention de quitter l'Union européenne en application de l'art. 50 TUE. Des membres du Parlement du Royaume-Uni, des membres du Parlement écossais et des membres du Parlement européen ont ouvert une procédure devant la *Court of Session* d'Ecosse pour demander à la Cour écossaise de se prononcer de manière déclaratoire sur la question de savoir si le Royaume-Uni pouvait unilatéralement révoquer sa notification de retrait de l'Union européenne. Les requérants ont requis de la Cour écossaise qu'elle demande à la Cour de Justice de l'Union européenne, par le biais d'un renvoi préjudiciel (art. 267 TFUE), de se prononcer sur cette question.

Le juge de première instance de la Cour écossaise a refusé de procéder à un renvoi préjudiciel et a rejeté de manière générale la requête en décision déclaratoire déposée par les requérants en considérant que la question posée par les requérants était hypothétique dès lors que le Royaume-Uni n'avait pas prévu de renoncer à quitter l'Union européenne. Sur appel, le tribunal d'appel a admis la demande des requérants de soumettre la question de la révocation du retrait à la Cour de Justice de l'Union européenne par le biais d'un renvoi préjudiciel. Le tribunal d'appel a retenu que la question de savoir si un État membre pouvait retirer sa demande de retrait de l'Union européenne n'était ni hypothétique ni académique, dès lors que, selon le droit applicable au Royaume-Uni, la *House of Commons* du Parlement britannique doit se prononcer sur l'éventuel accord de retrait obtenu entre le

Royaume-Uni et l'Union européenne avant que cet accord ne soit ratifié. Ainsi, si on admet que le Royaume-Uni peut révoquer de manière unilatérale sa notification de sortie, alors, au moment de voter sur l'accord de retrait, les membres du Parlement britannique auront non pas deux, mais trois options à disposition : (1) accepter l'accord de retrait et donc confirmer le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sur la base de l'accord, (2) refuser l'accord de retrait et donc imposer une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord ou (3) demander la révocation de la notification de retrait et donc permettre au Royaume-Uni de rester dans l'Union européenne.

La Cour de Justice de l'Union européenne doit donc se prononcer sur la question de savoir si et dans quelles conditions un État membre qui notifie son intention de quitter l'Union européenne en vertu de l'art. 50 TUE a le droit de révoquer de manière unilatérale sa notification de retrait et ainsi rester dans l'Union européenne.

Droit

En vertu de l'art. 50 par. 1 TUE, tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union. Selon l'art. 50 par. 2 TUE, 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. L'accord est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen. En vertu de l'art. 50 par. 3 TUE, 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.

La Commission européenne et le Conseil européen considèrent que l'art. 50 TUE ne permet pas à un État membre de révoquer de manière unilatérale une notification de retrait de l'Union. Ces deux institutions considèrent que l'inverse reviendrait à permettre à un État membre de contourner les règles de l'art. 50 TUE. En effet, l'État membre qui n'obtiendrait pas un accord satisfaisant à ses yeux durant la période de négociation de deux ans qui

suivrait une notification de retrait pourrait révoquer unilatéralement sa demande de retrait, puis soumettre dans la foulée une nouvelle demande de retrait et bénéficier ainsi d'un nouveau délai de deux ans pour négocier son retrait. L'État membre pourrait ainsi utiliser ce mécanisme pour faire pression sur l'Union européenne durant les négociations. La Commission et le Conseil considèrent dès lors qu'une révocation ne devrait être possible qu'avec l'accord unanime du Conseil européen.

La Cour de Justice rejette la position de la Commission et du Conseil. Elle retient d'abord que le texte de l'art. 50 TUE ne règle pas de manière explicite la question de la révocation de la notification de retrait. Elle considère toutefois qu'une « notification » de retrait suppose nécessairement une intention, qui, par nature, ne peut être définitive ou irrévocable. La Cour souligne aussi que l'art. 50 par. 1 TUE prévoit qu'un État peut unilatéralement et souverainement décider de quitter l'Union européenne. Le caractère souverain du droit au retrait milite en faveur de l'existence d'un droit unilatéral de révocation jusqu'à ce qu'un accord de retrait soit conclu ou, à défaut d'accord, jusqu'à l'expiration du délai de deux ans. Admettre le contraire reviendrait à imposer à un État de quitter l'Union européenne même lorsque tel n'est plus l'intention de cet État. Dans la mesure où on ne peut pas imposer à un État de rejoindre l'Union européenne, on ne peut pas non plus lui imposer de quitter l'Union européenne si telle n'est pas ou plus sa volonté.

En conséquence, la Cour de Justice retient qu'un État membre de l'Union européenne peut retirer de manière unilatérale sa notification de retrait de l'Union européenne conformément à l'art. 50 TUE aussi longtemps qu'aucun accord de retrait n'est conclu entre l'Union européenne et cet État membre ou, à défaut d'accord, tant que le délai de deux ans qui suit la notification de retrait n'a pas expiré. Le Royaume-Uni peut dès lors renoncer au *Brexit* de manière unilatérale jusqu'à l'adoption d'un accord de retrait avec l'Union européenne ou, à défaut d'un tel accord, jusqu'au 29 mars 2019.

Note

Avec cette décision, sans doute l'une des décisions les plus rapidement rendues depuis sa création il y a maintenant 66 ans, la Cour de Justice de l'Union européenne vient s'intégrer dans le débat du *Brexit*, en retenant que le Royaume-Uni peut renoncer au *Brexit* de

manière unilatérale. On remarque que la décision de la Cour va à l'encontre de la position de la Commission européenne et du Conseil de l'Union européenne qui, tous deux, considéraient que le Royaume-Uni ne pouvait renoncer au *Brexit* qu'avec l'accord unanime du Conseil européen, et donc des 27 chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne. Cette position visait à éviter qu'un État membre puisse faire pression sur l'Union européenne durant les négociations, en retirant puis soumettant à nouveau sa demande et ainsi en obtenant un nouveau délai de négociation de deux ans ce qui lui permettrait de prolonger *de facto* de manière unilatérale le délai de négociation alors même que l'art. 50 par. 3 TUE requiert une décision unanime du Conseil européen pour un tel prolongement. En retenant que la révocation de la notification de retrait devait être non-équivoque et inconditionnelle, la Cour a voulu limiter les risques d'abus et répondre indirectement aux inquiétudes de la Commission et du Conseil. Sans minimiser ce problème, la Cour a voulu insister sur le caractère souverain de la décision de retrait, caractère qui l'emporterait sur les autres considérations ici en cause.

La décision de la Cour va aussi à l'encontre de la position du Royaume-Uni qui, sans se prononcer sur la question de fond de savoir si un État membre peut renoncer à sa demande de retrait, considérait que la requête était tout simplement irrecevable, car hypothétique, dès lors que le Royaume-Uni ne prévoyait pas de renoncer au *Brexit*. Sur ce point, la Cour a correctement rappelé qu'elle a été saisie par un juge national du Royaume-Uni qui avait considéré que la question de savoir si le Royaume-Uni pouvait unilatéralement renoncer au *Brexit* n'était pas hypothétique, dès lors qu'elle pouvait impacter le vote final des membres de la *House of Commons* sur l'éventuel accord de retrait. La Cour a rappelé qu'elle ne remet en principe pas en cause l'analyse d'un juge national quant à la pertinence d'une question préjudicielle.

On notera pour conclure que cet arrêt a pour conséquence que le Parlement britannique peut désormais éviter un *no-deal Brexit*, à savoir une sortie de l'Union européenne sans aucun accord, en ordonnant au gouvernement de révoquer la notification de retrait. Aussi, en retenant que la décision de retrait est une décision souveraine ayant pour effet que le Royaume-Uni resterait dans l'Union européenne dans la même position qui était la sienne avant sa demande de retrait, la Cour répond à celles et ceux qui craignaient que si le

Royaume-Uni renonçait au *Brexit* et demandait de rester dans l'Union européenne, le Royaume-Uni perdrait ses privilèges et exceptions détenues jusqu'alors, comme sa participation limitée au budget européen. Cet arrêt montre ainsi et surtout que la décision de sortir ou non de l'Union européenne est pleinement et uniquement entre les mains du Royaume-Uni.

Proposition de citation : ALBORZ TOLOU, La possibilité pour le Royaume-Uni de renoncer de manière unilatérale au Brexit, in: <https://lawinside.ch/689/>