



# FALLAIT PAS faire du droit

---

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

DROIT EUROPÉEN

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

---

**La révocation de l'intention de quitter l'Union  
européenne : l'arrêt *Wightman*  
(CJUE, 10/12/2018, *Andy Wightman*, C-621/18)**

# TABLE DES MATIERES

---

TABLE DES MATIERES .....	2
Introduction.....	3
I - Question hypothétique mais interprétation nécessaire : une demande d'interprétation de l'article 50 jugée recevable par la CJUE.....	4
A - Un caractère hypothétique d'une révocation de la notification de retrait ne faisant pas obstacle à la recevabilité de la question préjudicielle .....	4
1 - Une décision de recevabilité fondée sur la spécificité de l'ordre juridique européen .....	4
2 - Une décision de recevabilité malgré le caractère hypothétique de la question étudiée .....	4
B - La nécessaire interprétation par la Cour de l'article 50 du TUE du fait du silence de ce dernier sur la question d'une révocation de la notification d'intention de quitter l'Union .....	5
1 - Un dispositif précis prévu par l'article 50 TUE ayant pour but d'encadrer la procédure de retrait .....	5
2 - Une interprétation susceptible d'offrir une nouvelle alternative au Royaume-Uni dans son processus de retrait.....	5
II - La consécration par la Cour d'une souveraineté la plus large possible dans la décision de révocation d'une notification de retrait de l'Union .....	7
A - Le caractère unilatéral de la révocation de la notification d'intention de retrait justifié par une interprétation téléologique de l'article 50.....	7
1 - L'intention de se retirer de l'Union n'est pas assimilable à une décision définitive de se retirer .....	7
2 - L'impossibilité de forcer un État à quitter l'Union .....	8
B - Une décision forte et originale de la CJUE dans un contexte inédit de sortie d'un État membre de l'Union et de divergence entre institutions européennes .....	9
1 - Un arrêt marqué par une divergence d'appréciation entre la Commission et le Conseil européen d'une part et la CJUE d'autre part .....	9
2 - Une décision originale permettant de clarifier l'article 50 sans pour autant lever toutes les interrogations sur les abus possibles dans le processus de retrait .....	9
CJUE, 10/12/2018, Andy Wightman, C-621/18.....	11

# INTRODUCTION

---

L'arrêt dit « Wightman » a été rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) le 10 décembre 2018. Cet arrêt a trait à la possibilité pour un État de révoquer une notification d'intention de quitter l'Union européenne.

Le contexte général de cet arrêt est celui du Brexit, qui désigne la réponse favorable à la sortie de l'Union européenne (UE) du Royaume-Uni au référendum sur cette question organisé le 23 juin 2016. Le 29 mars 2017 le premier ministre britannique a notifié au Conseil européen la volonté de son pays de se retirer de l'Union européenne sur le fondement de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE). Cet article prévoit une procédure précise pour encadrer le retrait d'un État de l'UE. En l'espèce, et plus précisément, cet arrêt trouve sa source dans une procédure opposant MM. Andy Wightman, Ross Greer, Alyn Smith, David Martin, M<sup>me</sup> Catherine Stihler, M. Jolyon Maugham et M<sup>me</sup> Joanna Cherry au Secretary of State for Exiting the European Union (le secrétaire d'État chargé du retrait de l'Union européenne au Royaume-Uni). Dans ce cadre une cour écossaise (la Court of Session, Inner House, First Division) a décidé de saisir la CJUE d'une question préjudicielle sur le fondement de l'article 267 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le problème de droit auquel la CJUE a dû répondre est le suivant : le Royaume-Uni peut-il révoquer unilatéralement la notification de son intention de quitter l'Union européenne ?

La Cour a répondu à ce problème d'une part en admettant la recevabilité de la demande et d'autre part en statuant favorablement sur la possibilité d'une révocation unilatérale par un État de la notification de son intention de se retirer de l'Union européenne.

Nous verrons ainsi dans un premier temps que la CJUE a jugé recevable la demande d'interprétation de l'article 50 du TUE qui lui était présentée (I). La Cour se livre dans un second temps à une interprétation de cet article qui l'amène à consacrer une souveraineté la plus large possible des États membres dans l'exercice de leur droit de retrait de l'Union (II).

# I - QUESTION HYPOTHETIQUE MAIS INTERPRETATION NECESSAIRE : UNE DEMANDE D'INTERPRETATION DE L'ARTICLE 50 JUGEE RECEVABLE PAR LA CJUE

---

Dans cet arrêt la Cour va devoir interpréter l'article 50 du TUE, qui ne mentionne pas explicitement de règles concernant la révocation d'une notification d'intention de retrait (B). Avant cela la Cour doit tout d'abord considérer si la question préjudicielle est recevable (A).

## A - Un caractère hypothétique d'une révocation de la notification de retrait ne faisant pas obstacle à la recevabilité de la question préjudicielle

La Cour va d'abord rappeler les principes fondateurs du droit européen et la spécificité de l'ordre juridique de l'Union (1) avant de juger que la question préjudicielle est recevable, peu importe que la révocation de la notification de retrait ait ou non un caractère hypothétique dans le contexte étudié (2).

### 1 - Une décision de recevabilité fondée sur la spécificité de l'ordre juridique européen

La CJUE rappelle tout d'abord la spécificité et l'autonomie de l'ordre juridique européen. Les traités européens constituent en effet « *charte constitutionnelle de base de l'Union* » et diffèrent des traités internationaux ordinaires en ce qu'ils ont « *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 étendu, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement ces États, mais également leurs ressortissants* » (paragraphe 44). Le droit de l'Union est ainsi un droit de source autonome avec une primauté sur les droits nationaux des États membres et un effet direct d'un certain nombre de dispositions. La Cour rappelle aussi l'importance de la préservation des droits des citoyens européens. La CJUE se base sur ces principes inhérents au droit de l'UE pour justifier sa décision.

### 2 - Une décision de recevabilité malgré le caractère hypothétique de la question étudiée

Des doutes ont été émis, par le gouvernement britannique mais aussi par la Commission européenne, sur la recevabilité de la demande. En effet le cas étudié, la révocation de la notification de retrait du Royaume-Uni, a un caractère hypothétique, d'autant plus que le gouvernement britannique n'a jamais évoqué une telle possibilité. La CJUE va pour autant accueillir favorablement cette demande. De plus elle va accepter de soumettre cette demande à une procédure accélérée, comme demandé par la juridiction de renvoi. Ainsi la Cour va, avec cet arrêt, plutôt se pencher sur une question juridique d'ordre théorique ayant trait à l'interprétation de l'article 50 que répondre à un cas concret. Une fois le point de la recevabilité tranché la Cour doit donc se pencher sur l'interprétation de l'article 50.

## **B - La nécessaire interprétation par la Cour de l'article 50 du TUE du fait du silence de ce dernier sur la question d'une révocation de la notification d'intention de quitter l'Union**

La Cour rappelle tout d'abord le dispositif de l'article 50, qui encadre précisément le processus de retrait de l'Union (1). L'interprétation que retiendra la Cour de cette article peut offrir une nouvelle alternative au Royaume-Uni, engagé dans le processus de retrait de l'UE (2).

### **1 - Un dispositif précis prévu par l'article 50 TUE ayant pour but d'encadrer la procédure de retrait**

L'article 50 du TUE encadre la procédure de retrait d'un État membre de l'Union européenne. Il prévoit plusieurs étapes dans ce processus. Tout d'abord l'État membre doit notifier son intention de se retirer au Conseil européen. Il doit ensuite négocier avec l'UE pour parvenir à un accord de retrait qui fixe le cadre de ses futures relations avec l'Union. L'accord en question est conclu « *au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen* » (article 50 TUE). En l'absence d'accord la sortie de l'UE sera effective deux ans après la notification, sauf si ce délai est prolongé à l'unanimité par le Conseil européen. L'article 50 précise enfin que l'État qui s'est retiré pourra ultérieurement demander de nouveau à adhérer à l'UE.

La révocation de la notification de retrait, et ses éventuelles conditions, n'est pas évoquée explicitement par l'article 50. La Cour va dès lors devoir interpréter cet article et, par-là, statuer sur le degré de souveraineté d'un État membre dans le processus de retrait de l'Union. La révocation du retrait doit-elle être entourée de conditions ? Où s'agit-il d'une prérogative entièrement souveraine de l'État qui peut être mise en œuvre librement ?

### **2 - Une interprétation susceptible d'offrir une nouvelle alternative au Royaume-Uni dans son processus de retrait**

Comme le souligne l'avocat général dans cet arrêt, on peut douter que les règles en matière de retrait d'un traité de la convention de Vienne soit applicables en droit de l'Union car l'UE en tant que telle n'est pas partie à la convention de Vienne, de même que plusieurs États membres. L'article 50 TUE constitue ainsi, du point de vue du droit international public, une loi spéciale par rapport à la loi générale de la convention de Vienne. L'interprétation de la Cour doit donc reposer sur l'article 50, la convention de Vienne pouvant seulement servir à éclairer les dispositions de l'article 50 puisque ce dernier ne prévoit pas explicitement de règles concernant la révocation de la notification de retrait.

La Cour fonde ainsi son interprétation en premier lieu sur l'article 50 TUE mais aussi sur l'ensemble des traités européens, notamment l'article 1 TUE qui proclame l'objectif de créer « *une union sans cesse plus étroites entre les peuples de l'Europe* ». La Cour rappelle aussi « *l'importance des valeurs de liberté et de démocratie* » qui figurent à l'article 2 TUE (paragraphe 62 de l'arrêt). Comme le rappelle la Cour les États ont librement adhéré à l'Union et l'architecture juridique de cette dernière repose sur l'idée que tous les États partagent ces valeurs communes.

La décision de la CJUE peut permettre d'offrir une nouvelle alternative au Royaume-Uni. En effet avant cette décision, ce dernier peut conclure un accord de retrait avec l'UE, sortir de l'UE sans accord après l'expiration du délai de deux ans ou voir ce délai prolongé pour continuer à négocier un accord. Selon l'interprétation de la Cour de l'article 50 TUE le Royaume-Uni pourrait, suite à cet arrêt, également décider de révoquer unilatéralement sa notification de retrait et rester membre de l'UE. Il faut rappeler qu'au moment de cet arrêt le Royaume-Uni est toujours membre de l'UE et que le délai de deux ans depuis sa notification de retrait n'est pas écoulé.

Dans son interprétation de l'article 50 la Cour va mettre en avant la possibilité d'une révocation unilatérale de la notification d'intention de retrait, soulignant ainsi la grande souveraineté laissée aux États en la matière.

## II - LA CONSECRATION PAR LA COUR D'UNE SOUVERAINETE LA PLUS LARGE POSSIBLE DANS LA DECISION DE REVOCATION D'UNE NOTIFICATION DE RETRAIT DE L'UNION

---

La Cour va se livrer à une interprétation téléologique de l'article 50 TUE qui va lui permettre d'affirmer qu'un État peut révoquer unilatéralement sa notification d'intention de quitter l'Union (A). Il est intéressant d'analyser la portée et les conséquences de cette décision, marquée par des divergences entre les différentes institutions européennes et par le contexte inédit d'une sortie d'un État de l'UE (B).

### A - Le caractère unilatéral de la révocation de la notification d'intention de retrait justifié par une interprétation téléologique de l'article 50

La CJUE va, en interprétant l'article 50, affirmer une souveraineté la plus large possible pour l'État membre dans sa possibilité de révocation de la notification de retrait. Pour soutenir cette interprétation la Cour note d'abord qu'il faut distinguer l'intention de se retirer de l'UE, exprimée par une notification, du retrait définitif, qui intervient au terme du processus prévu par l'article 50 (1). La Cour en déduit ensuite une impossibilité de forcer un État membre à quitter l'Union, ce qui implique de laisser à cet État la possibilité de changer d'avis en révoquant sa notification de retrait (2).

#### 1 - L'intention de se retirer de l'Union n'est pas assimilable à une décision définitive de se retirer

La Cour rappelle que le processus de retrait s'effectue en plusieurs étapes distinctes : d'abord la notification de l'intention de retrait puis la négociation d'un accord puis le retrait à proprement parler.

Dans ce cadre, la Cour analyse l'article 50 comme porteur d'un double objectif : d'une part cet article affirme le caractère souverain du droit de retrait de l'Union, d'autre part il permet d'organiser et d'ordonner ce retrait.

Pour la Cour si l'État est souverain pour notifier sa volonté de retrait il est tout aussi souverain pour révoquer cette notification. En l'absence de disposition expresse la Cour considère que la révocation de la notification de retrait est soumise aux mêmes règles que la notification du retrait : elle peut être décidée unilatéralement et souverainement et doit respecter les règles constitutionnelles internes de l'État concerné.

La notification de l'intention de retrait n'a pas pour effet d'interrompre la participation de l'État à l'Union européenne, dont il reste membre jusqu'au retrait effectif. Par conséquent un État peut prendre la décision souveraine de finalement conserver son statut d'État membre de l'UE.

Il en découle que la notification de l'intention de se retirer ne conduit pas forcément au retrait effectif, ce dernier n'intervenant qu'après la conclusion d'un accord de retrait ou après l'expiration des délais mentionnés à l'article 50 TUE.

Pour appuyer cette position la Cour note également que la convention de Vienne, dans son article 68, prévoit que la notification de retrait d'un traité international peut être révoquée unilatéralement.

## 2 - L'impossibilité de forcer un État à quitter l'Union

Pour la Cour refuser la possibilité d'une révocation de la notification de retrait reviendrait à expulser de *facto* l'État concerné de l'Union, puisqu'il ne pourrait plus revenir sur sa décision. La Cour est très claire sur ce point aux paragraphes 65 et 66 de l'arrêt : « *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. Or, si la notification de l'intention de retrait devait conduire inéluctablement au retrait [...] cet État membre pourrait être contraint de quitter l'Union contre sa volonté [...] de revenir sur sa décision de se retirer de l'Union et, partant, de demeurer membre de celle-ci* ».

Le fait de forcer un État à quitter l'Union serait contraire aux valeurs et aux objectifs de celle-ci, sur lesquels la Cour a déclaré s'appuyer pour justifier son raisonnement. La Cour considère, par exemple, qu'on ne peut pas répondre à l'objectif de créer une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe (article 1 TUE) si un État ne peut pas finalement souhaiter demeurer dans l'Union après avoir notifié son intention d'en sortir.

La Cour justifie cette position également par les conséquences graves et importantes d'un retrait de l'Union sur les citoyens de l'État concerné mais aussi sur les citoyens des autres États membres, notamment en matière de libre circulation.

La Cour profite de cet arrêt, au paragraphe 74, pour fixer quelques règles en matière de révocation de la notification de l'intention de retrait : une telle révocation doit être effectuée par écrit auprès du Conseil européen et doit avoir un caractère unique et inconditionnel ayant pour effet de confirmer l'appartenance de l'État membre à l'Union. Une telle révocation a pour effet de mettre fin à la procédure de retrait.

*In fine*, la Cour se livre à une intégration téléologique de l'article 50 TUE, c'est à dire en fonction des objectifs de cet article. Il est intéressant de noter que la Cour place au cœur de son argumentation le principe d' « *union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe* » et insiste sur la citoyenneté européenne. Soulignons également que le droit européen est loin de s'opposer à la souveraineté étatique, puisque la Cour insiste sur l'importance d'une souveraineté la plus large possible en matière de retrait. Selon un parallélisme des formes si l'intention de se retirer peut-être notifiée souverainement alors la révocation de cette notification est un processus tout aussi souverain. En définitive c'est la souveraineté étatique la plus large possible qui permet à l'Union de se donner toutes les chances de ne pas voir l'un de ses membres la quitter, puisque le membre en question peut librement revenir sur sa décision sans avoir besoin d'un accord avec les autres États membres ou la Commission. Notons que cette souveraineté dans la révocation du retrait connaît cependant des limites. En effet une telle révocation doit intervenir avant la conclusion d'un accord de retrait, c'est à dire dans un délai de deux ans éventuellement prorogé avec l'accord unanime du Conseil européen.

Pour analyser la portée et l'originalité de cette décision, rendue dans un contexte inédit, il est intéressant de noter la forte divergence entre les institutions européennes sur la question de la révocation de la notification de retrait.

## **B - Une décision forte et originale de la CJUE dans un contexte inédit de sortie d'un État membre de l'Union et de divergence entre institutions européennes**

Cette décision de la CJUE s'inscrit en opposition avec la lecture de l'article 50 prônée par la Commission et le Conseil (1). Si cet arrêt, qui repose sur un raisonnement original de la Cour, permet indiscutablement de clarifier l'article 50 il ne lève pas totalement les interrogations sur d'éventuels abus dans le processus de retrait (2).

### **1 - Un arrêt marqué par une divergence d'appréciation entre la Commission et le Conseil européen d'une part et la CJUE d'autre part**

La Cour s'écarte dans cet arrêt de l'opinion de la Commission et du Conseil européen qui souhaitaient établir une analogie entre la révocation de la notification de retrait et la prolongation du délai pour négocier un accord de retrait (paragraphe 60).

En effet la position du Conseil européen et de la Commission impliquerait que le Conseil européen devrait approuver à l'unanimité la révocation de la notification d'intention de retrait, comme c'est le cas pour la prolongation du délai pour conclure un accord de retrait. Dès lors, selon la Cour, la révocation de la notification de retrait ne serait plus totalement souveraine puisque conditionnée à l'approbation des autres États. La Commission et le Conseil européen considèrent que seule la première phase du processus, la notification d'intention de retrait, est unilatérale, le reste du processus de sortie devant s'effectuer de manière bilatérale et concertée.

La Commission et le Conseil européen avaient retenu cette interprétation de l'article 50 en indiquant craindre qu'un droit de révocation unilatéral conduise l'État concerné à ne pas négocier l'accord de retrait de bonne foi. En effet s'il considère que les négociations ne lui sont pas favorables l'État ayant indiqué son intention de se retirer pourrait décider de changer d'avis. De même l'État en question pourrait révoquer sa notification de retrait puis la réintroduire ultérieurement, ce qui lui donnerait ainsi un délai supplémentaire sans passer par l'autorisation du Conseil européen prévue à l'article 50.

La Cour ne va pas dans le sens de la Commission et du Conseil européen et retient une interprétation de l'article 50 qui donne une importance accrue à la souveraineté étatique. La Cour souligne que les craintes de la Commission et du Conseil européen ne sont, selon elle, pas fondées. Elle rappelle que l'interdiction des pratiques abusives est un principe général de droit européen. De plus une révocation de la notification d'intention de retrait doit intervenir conformément aux règles constitutionnelles de l'État membre, ce qui suppose un processus assez lourd (nouveau référendum, changement de gouvernement...). Le risque de révocations successives dans un but « tactique » semble ainsi peu probable aux yeux de la Cour.

### **2 - Une décision originale permettant de clarifier l'article 50 sans pour autant lever toutes les interrogations sur les abus possibles dans le processus de retrait**

Cette décision revêt une importance particulière puisqu'elle s'inscrit dans le contexte de la première, et seule à ce jour, sortie d'un État membre de l'UE. Elle contribue à affirmer que le processus d'intégration n'a rien d'irréversible, malgré l'objectif d'une « *union sans cesse plus étroite* ». Elle permet également de clarifier les silences de l'article 50.

Il faut aussi souligner qu'avec cet arrêt la CJUE va promouvoir une vision particulière de l'ordre juridique européen, en opposition avec celle de la Commission et du Conseil européen. Ces derniers promeuvent en effet une lecture institutionnelle de l'article 50 qui vise à protéger l'UE des abus éventuels de l'État souhaitant de se retirer.

La Cour au contraire retient une interprétation systématique et téléologique de l'article 50. Elle prend aussi en compte l'intérêt des citoyens européens, et pas seulement des États et des institutions, qui seront nécessairement affectés par le retrait. La Cour fait ainsi une interprétation originale de l'article 50 afin de donner le plus de possibilités à un État souhaitant quitter l'Union de revenir sur sa décision. Pour la Cour c'est la spécificité constitutionnelle de l'ordre juridique européen, qu'elle rappelle dès le début de cet arrêt, qui permet cet interprétation de l'article 50.

La décision de la Cour est originale car elle met en avant le caractère encadré de la procédure prévue par l'article 50, dans laquelle les institutions européennes jouent un rôle important, pour en déduire la souveraineté la plus large possible pour l'État souhaitant se retirer. C'est ce raisonnement qui permet à la Cour de déduire un parallélisme procédural entre la notification d'intention de retrait et la révocation de cette notification. La Cour semble ainsi faire primer l'un des objectifs de l'article 50 (l'affirmation de la souveraineté étatique dans le processus de retrait) sur l'autre (l'encadrement de ce processus).

La Cour manie ainsi des notions parfois contradictoires (droits des citoyens européens et intérêts des États, souveraineté étatique et encadrement multilatéral du processus de retrait, spécificité de l'ordre juridique européen et références à la Convention de Vienne) pour justifier son raisonnement, ce qui souligne le caractère original et atypique de cette décision. Pour autant cette décision ne lève pas complètement les inquiétudes soulevées par la Commission et le Conseil, notamment concernant les abus de la procédure de retrait. Ces questions ne manqueront pas de se poser de nouveau si d'aventure d'autres États manifestent leur volonté de quitter l'Union européenne.

# CJUE, 10/12/2018, *ANDY WIGHTMAN*, C-621/18

---

« 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,

LA COUR (assemblée plénière),

composée de M. K. Lenaerts, président, M<sup>me</sup> R. Silva de Lapuerta, vice-présidente, MM. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M<sup>me</sup> A. Prechal, MM. M. Vilaras, E. Regan, T. von Danwitz, M<sup>me</sup> C. Toader, M. F. Biltgen, M<sup>me</sup> 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<sup>me</sup> L. S. Rossi, juges,

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

greffier : M<sup>me</sup> 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<sup>me</sup> Stihler, M. Maugham et M<sup>me</sup> Cherry, par M. A. O’Neill, QC, M<sup>me</sup> M. Lester, QC, M. D. Welsh, advocate, M. P. Eeckhout, professeur de droit, et M<sup>me</sup> E. Motion, solicitor,
- pour MM. Leslie et Brake, par M<sup>me</sup> M. Ross, QC, M. G. Facenna, QC, M<sup>me</sup> A. Howard, barrister, M. S. Donnelly, advocate, M<sup>me</sup> J. Jack et M. J. Halford, solicitors,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. S. Brandon et M<sup>me</sup> C. Brodie, en qualité d’agents, assistés du R<sup>t</sup> 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<sup>me</sup> J. Ciantar, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par MM. L. Romero Requena et F. Erlbacher ainsi que par M<sup>me</sup> 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<sup>me</sup> Catherine Stihler, M. Jolyon Maugham et M<sup>me</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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 prémisse 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.