

La négociation du règlement financier du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne



RÉSUMÉ

Prenant appui sur un cadre procédural précisément défini, l'Union européenne a résolument adopté, dans le cadre de cette négociation délicate, une démarche proactive tranchant avec l'indétermination d'un Royaume-Uni accédant finalement aux principales prétentions financières de l'organisation.

On the basis of a clearly defined procedural framework, the EU firmly adopted a proactive approach to this delicate negotiation, in contrast to an indecisive United Kingdom that eventually agreed to the EU's main financial demands.

1. La négociation des modalités financières du retrait britannique de l'UE constituait un défi et comportait de réels enjeux ¹.

La perspective d'engager des pourparlers en la matière ne pouvait tout d'abord que susciter la fébrilité de part et d'autre. Ayant toujours entretenu avec les finances européennes un rapport singulier largement fondé sur la théorie du juste retour, le Royaume-Uni est indéniablement parvenu, grâce aux mécanismes de correction par les recettes ², à durablement inscrire cette conception singulière de l'équilibre budgétaire non seulement dans les textes européens mais aussi et surtout dans les esprits de bon nombre de contributeurs nets. Durant la campagne référendaire, les tenants du retrait n'avaient-ils pas dans ce même esprit usé – pour ne pas dire abusé – de l'argument financier aux fins de convaincre le corps électoral des bénéficiaires pour le contribuable britannique qu'il y aurait à quitter l'organisation ?

2. La négociation s'annonçait ensuite d'autant plus délicate qu'elle revêtait un enjeu financier notable pour l'Union et ses États membres puisqu'en dépit de sa correction d'environ 4 à 5 milliards d'euros annuels, le Royaume-Uni demeurait, du moins en volume, l'un des principaux contributeurs nets de l'Union, et ce pour environ 7 milliards d'euros en moyenne depuis 2014 (cf. le tableau ci-après), ce qui représente aux alentours de 5 % des dépenses de l'organisation. Le retrait ne resterait pas sans conséquences financières soit sur le volume du budget – à la baisse – soit sur le niveau des « contributions nationales » – à la hausse. Sans être de nature à répondre complètement à cette problématique financière et budgétaire pour l'UE, les modalités financières du retrait pouvaient néanmoins la rendre moins aiguë à titre au moins transitoire.

Principaux contributeurs nets au budget de l'UE (contribution nette en milliards €)						
	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne 2014-2018
Allemagne	14,5	13,2	12,9	10,6	13,4	12,9

Royaume-Uni	5,4	11,7	5,5	5,3	6,9	6,9
France	7,7	6,2	8,1	4,5	6,1	6,5
Italie	4,8	3,2	2,3	3,5	5	3,7
Pays-Bas	3,7	2,6	2	1,4	2,4	2,4

Source : Traitement par l'auteur à partir des données des rapports financiers annuels de la Commission européenne.

3. Compte tenu de son caractère inédit, cette négociation comportait enfin un véritable enjeu, celui de concevoir, sans doute « pour l'exemple », les lignes directrices applicables aux modalités financières de retrait.

Avant d'analyser le déroulement de la négociation ainsi que ses résultats (II), il importe de mettre en lumière le cadre juridique dans lequel se sont inscrits les pourparlers car il n'est pas nécessairement neutre et est donc susceptible d'influencer le cours de la discussion (I).

I. – LE CADRE JURIDIQUE DE LA NÉGOCIATION

4. L'article 50 du traité UE offre à cet égard, au moins au premier abord, un contraste aussi saisissant que cohérent puisqu'il encadre d'autant plus strictement la procédure de négociation (A) qu'il s'avère, sinon silencieux, en tous les cas laconique quant aux principes, ne serait-ce que directeurs, devant y présider (B).

A. Un strict encadrement procédural

5. Un premier constat s'impose à cet égard : le retrait étant conçu comme un « droit souverain »³ conféré à chacun des États membres, il n'est pas subordonné à la conclusion d'un accord avec l'organisation, ce qui, en tant que tel, est plutôt de nature à fragiliser la position de cette dernière dans la négociation des modalités financières de la séparation avec un contributeur net.

Dans cette même optique de préservation du droit de retrait, l'acte constitutif encadre la durée de négociation de l'accord qui, en principe, ne doit pas excéder deux années à moins que les deux parties à la négociation s'entendent pour proroger.

De cet encadrement temporel par défaut découle néanmoins l'impossibilité pour un État membre de quitter unilatéralement sans délai puisque, pour ce faire, il devra rapidement conclure avec l'organisation un accord prévoyant une entrée en vigueur anticipée. Dans le cas de figure d'un État souhaitant quitter au plus vite, l'organisation est donc davantage en situation d'imposer ses conditions.

Pour ce faire, elle devra néanmoins être mesure de définir rapidement ses positions de négociation, ce qui appelle une seconde remarque tenant à la procédure.

6. À partir de la notification par l'État membre de son intention de se retirer, l'acte constitutif envisage, s'agissant du processus de négociation par l'Union de l'accord de retrait, pas moins de huit principales étapes.

Il appartient en premier lieu au Conseil européen de fixer les orientations à partir desquelles l'Union négociera l'accord. Il revient ensuite à la Commission de présenter des recommandations au Conseil de l'UE sur la base desquelles l'organe intergouvernemental autorise l'ouverture des négociations et désigne le négociateur auquel il peut en outre adresser des directives de négociation. Il appartient enfin au négociateur de proposer au Conseil statuant à la majorité qualifiée de signer puis de conclure l'accord après approbation du Parlement européen.

7. Aussi précisément encadrée que raisonnablement exigeante, la procédure a manifestement été conçue par les rédacteurs des traités de manière à favoriser la conclusion d'un accord⁴ et donc à privilégier un retrait ordonné. N'est-il pas remarquable d'avoir en la matière renoncé au parallélisme des formes? Alors que l'adhésion repose sur un traité interétatique impliquant le consensualisme⁵, le retrait ordonné se traduit par la conclusion d'un accord avec l'organisation susceptible de s'affranchir des préventions nationales. Force est ainsi de constater qu'au nom de l'organisation, l'accord est conclu par le Conseil de l'Union statuant, non pas à l'unanimité, mais bien à la majorité qualifiée. Sans doute pourrait-on objecter à ce stade qu'en matière d'adhésion comme de retrait ordonné, le Parlement européen dispose d'un pouvoir d'approbation. Il n'en demeure cependant pas moins que, dans le second cas qui nous intéresse, l'approbation sera acquise à la majorité simple des suffrages exprimés alors que dans le premier, le traité exige la majorité renforcée des membres de l'institution parlementaire.

8. Comparaison n'est cependant pas toujours raison. En effet, dans le cas de l'accord de retrait, participeront à la délibération parlementaire l'ensemble des députés européens, y compris donc ceux issus du scrutin européen s'étant tenu au sein de l'État ayant manifesté le souhait de se retirer, ce qui se justifie sans doute par le fait que les parlementaires européens représentent désormais les citoyens de l'Union. Ont ainsi pu prendre part à la délibération les parlementaires européens issus du scrutin britannique largement remporté en mai 2019 par le parti du Brexit. Inutile de dire cependant que cette participation est restée sans conséquence. L'accord de retrait ayant été approuvé à une écrasante majorité (621 voix pour, 49 contre et 13 abstentions) au sein de l'assemblée parlementaire, la délégation britannique, forte de ses 73 membres, n'était, en tout état de cause, pas en mesure de jouer les « trouble-fête ». Force est néanmoins de constater qu'en son sein, une petite majorité (38 contre, 33 pour) s'est dégagée, d'une certaine manière à front renversé, en défaveur de l'accord. S'étant pourtant opposé aux orientations du Parlement à l'égard des modalités, notamment financières, du retrait qualifiées de « rançon » imposée par une « mafia »⁶, N. Farage apportait près de trois ans plus tard, à l'image de ses collègues du parti du Brexit, son suffrage au soutien du *deal* en vue manifestement de célébrer la séparation plus que l'accord. À l'inverse, les travaillistes, les libéraux et les Verts britanniques se désolidarisèrent de leur groupe d'appartenance en optant formellement pour une désapprobation, sans doute moins de l'accord en lui-même que du retrait en l'absence du moins de référendum confirmatif⁷.

9. À l'opposé de ce qui prévaut pour l'assemblée parlementaire, le représentant du Royaume-Uni n'a pu, au sein des organes intergouvernementaux – Conseil de l'UE comme Conseil européen – prendre part aux délibérations et aux décisions ayant trait tant à la négociation de l'accord de retrait qu'à sa conclusion au nom de l'Union, et ce en application de la lettre même de l'article 50 du traité UE.

Il ne faut cependant pas se méprendre sur la portée de cette restriction qui constitue bien une exception au principe selon lequel aussi longtemps que les actes constitutifs s'appliquent en tant que tels à l'État ayant manifesté son intention de se retirer, il demeure un État membre à part entière.

Quelques semaines avant la date du retrait effectif, le 25 novembre 2019 pour être précis, une significative

illustration en a d'ailleurs été offerte puisque le Royaume-Uni a voté contre le projet commun de budget de l'UE pour 2020 arrêté en comité de conciliation⁸, ce qui illustre bien sa capacité à prendre part aux délibérations de l'organe intergouvernemental à propos d'actes de l'UE déployant leurs effets en grande partie à une période à laquelle il n'appartiendra plus à l'organisation. Relevant du périmètre du vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, cette prise de position britannique n'a pas empêché l'adoption du compromis final, également rejeté par ailleurs par plusieurs autres contributeurs nets (Pays-Bas, Autriche, Suède, Danemark).

Sans doute plus significative encore est la délibération du Conseil du 19 décembre 2019 portant sur l'exécution et le financement du budget 2020 dans l'hypothèse d'un retrait désordonné en cours d'exercice⁹. Alors même que le texte en discussion prévoyait logiquement son applicabilité à partir du lendemain du retrait effectif en cas de *no deal*¹⁰, le représentant britannique a pu prendre part à la délibération, ce qui, en l'occurrence, aurait pu être fatal à la proposition de la Commission, dès lors qu'en l'absence de base juridique susceptible de porter de telles mesures, l'UE a dû les fonder sur la clause de flexibilité sise à l'article 352 du traité FUE qui impose le recours au vote à l'unanimité au sein de l'organe intergouvernemental. Le Royaume-Uni ayant eu la sagesse de s'abstenir, le règlement a donc pu être adopté après approbation du Parlement européen¹¹.

Si l'encadrement procédural de la négociation de l'accord de retrait s'avère relativement précis, il n'en est pas de même à propos des principes devant présider à la négociation.

B. Un faible encadrement substantiel

10. En la matière, l'acte constitutif se borne pour l'essentiel à délimiter le périmètre de la négociation puisqu'il doit s'agir de « fixer les modalités » du retrait, en tenant compte du cadre des relations futures. S'il ne fait guère de doute que ses modalités peuvent comporter un volet financier, le traité ne précise pas dans quel esprit elles doivent être définies. Au-delà, l'acte constitutif ne comporte aucune règle par défaut. À l'instar de la Convention sur l'avenir de l'Europe¹², les rédacteurs des traités n'ont par exemple pas repris le mécanisme envisagé dans la contribution dite *Pénélope* issue d'un groupe de travail de la Commission et qui prévoyait qu'en l'absence d'accord dans les six mois suivant l'ouverture des négociations, l'État quitterait nécessairement au 1^{er} janvier de l'année suivant l'expiration de ce délai, ne contribuerait plus à partir de cette date au budget de l'UE mais devrait assumer « les paiements dus aux personnes physiques ou morales résidant sur son territoire en vertu de droits et obligations nés avant la date à laquelle il a quitté l'Union »¹³. Les « maîtres des traités » n'ont pas davantage retenu l'amendement proposé par Robert Badinter et consistant à poser le principe selon lequel « les dommages causés éventuellement à l'Union par le retrait devront être assumés par l'État concerné »¹⁴.

11. En l'absence de règle explicite par défaut dans l'acte constitutif, a pu s'engager un débat sur l'applicabilité en la matière du droit international coutumier tel que codifié par la Convention de Vienne sur le droit des traités et applicable aux actes constitutifs des organisations internationales¹⁵. Afférent aux effets de l'extinction d'un traité, son article 70 dispose en effet que si l'extinction d'un traité « libère les parties de l'obligation de continuer à l'exécuter », elle ne « porte atteinte à aucun droit, aucune obligation ni aucune situation juridique des parties créées par l'exécution du traité avant qu'il ait pris fin ». Il s'agit cependant d'une règle par défaut, l'article 70 CV 69 prenant bien la précaution d'indiquer que la règle ne s'applique pas « si le traité en dispose autrement ou que les parties n'en conviennent autrement ». Deux thèses diamétralement opposées se sont alors développées quant à l'applicabilité de la règle des droits acquis posée par la

Convention de Vienne :

– d'une part celle soutenue par exemple par le Comité des affaires européennes de la Chambre des Lords¹⁶ et selon laquelle l'article 50 du traité UE relatif au retrait constitue *une lex specialis* faisant échec à cette règle par défaut de la Convention de Vienne ;

– et d'autre part celle, à vrai dire bien plus convaincante, selon laquelle l'article 50 du traité UE ne traite que des aspects procéduraux du retrait sans aborder les aspects substantiels des modalités de retrait de sorte qu'en cette dernière matière, il ne peut être vu comme *une lex specialis* par rapport à la règle par défaut visée à l'article 70 CV 69¹⁷.

Au-delà même du fait que l'UE l'aurait inévitablement imposée comme préalable à la négociation des relations futures, la règle des droits acquis aurait donc vraisemblablement dû s'appliquer en cas de *no deal* et avait au-delà naturellement vocation à inspirer la négociation des modalités de retrait.

Après avoir détaillé les grandes lignes de l'encadrement juridique de la négociation, il convient à présent d'en examiner le déroulement ainsi que les résultats.

II. – LE DÉROULEMENT DE LA NÉGOCIATION

12. À cet égard, l'observateur est à nouveau saisi par un double contraste en ce qui concerne d'une part la démarche des protagonistes (A) et d'autre part la relative rapidité avec laquelle ils se sont entendus sur les termes du règlement financier (B).

A. Prétentions proclamées par l'UE *versus* indétermination attentiste du Royaume-Uni

13. Inutile de dire que la démarche proactive de l'UE¹⁸ tranche singulièrement en la matière avec l'indétermination attentiste du Royaume-Uni qui, d'emblée, tarde à déclencher le processus de retrait puisqu'il ne notifiera finalement ses intentions que fin mars 2017, soit plus de neuf mois après la tenue du référendum de juin 2016 sur l'appartenance, laissant ainsi à l'Union tout le loisir de se préparer à la négociation des modalités de retrait.

En atteste la chronologie des prises de position de l'Union en ce qui les concerne : dans la semaine suivant la notification, le Parlement européen adopte une résolution sur le sujet¹⁹, dans le mois suivant cette même notification, le Conseil européen arrête ses recommandations en la matière²⁰ et dans les deux mois le Conseil de l'UE autorise l'ouverture des pourparlers, investit la Commission et lui adresse des directives de négociations²¹ que l'organe intégré détaille dans la foulée en ce qui concerne les aspects financiers²². Autrement dit, moins de trois mois après la notification, sont non seulement définies mais aussi rendues publiques les positions de l'UE en ce qui concerne ce qu'il est alors convenu d'appeler le règlement financier du retrait.

14. À l'inverse, il faudra en définitive attendre le discours de Florence du 22 septembre 2017 pour que la Première ministre Theresa May déclare que le Royaume-Uni honorera ses engagements financiers souscrits durant son appartenance à l'Union²³. Pour autant, dans le cadre des négociations engagées depuis l'été, il

semblerait, à en croire l'Union du moins, que cette déclaration politique ne se soit pas immédiatement traduite en engagement ferme et concret. L'Union va alors exercer une forme de pression à l'égard des autorités britanniques en leur confirmant un principe fixé par le Conseil européen dès ses orientations d'avril 2017, à savoir que l'organisation n'acceptera de discuter des relations futures qu'à la condition que des progrès suffisants aient été réalisés en ce qui concerne les modalités du retrait, et notamment son règlement financier. Cette démarche a, semble-t-il, porté ses fruits puisque, dès décembre 2017, les 27 Chefs d'État et de Gouvernement constataient des avancées significatives en la matière. L'on peut même dire que, dès mars 2018, les deux parties avaient pour l'essentiel trouvé un accord sur le règlement financier du retrait ordonné, et ce alors même que les prétentions de l'UE à cet égard étaient, sinon exorbitantes, en tous les cas exigeantes.

B. Une négociation fondée sur le principe du respect des obligations financières réciproques « souscrites » dans le cadre du CFP en cours ²⁴

15. Dès ses orientations du 29 avril 2017, le Conseil européen affirme que le règlement financier « unique » devrait faire en sorte que « l'UE comme le Royaume-Uni respectent les obligations découlant de toute la période pendant laquelle le Royaume-Uni aura été membre de l'Union » ²⁵ et couvrir notamment l'ensemble des obligations résultant des cadres financiers pluriannuels. Or, à l'instar du Parlement européen, la Commission donne dès juin 2017 de cette prétention une interprétation des plus extensives puisqu'elle considère que le Royaume-Uni doit s'acquitter de sa part non seulement des restes à liquider à la date de son retrait mais aussi de la programmation financière 2014-2020, y compris pour la période allant de la date du retrait au 31 décembre 2020.

Autant le premier volet semble *prima facie* juridiquement justifié dès lors qu'il s'agit en quelque sorte, pour l'État sortant, d'honorer sa part des engagements souscrits par l'organisation durant la période d'appartenance, autant le second volet peut, toujours sur le plan juridique, au moins être discuté ²⁶, dès lors qu'il conduit à mettre également à la charge de l'État sortant des engagements pris après son retrait mais auxquels, en qualité de membre, il aurait consenti en approuvant le CFP 2014-2020 et la décision sur les ressources propres.

16. Bien qu'audacieuses, les prétentions européennes furent donc finalement assez rapidement acceptées par le Royaume-Uni ²⁷. La portée de la concession britannique n'en mérite pas moins d'être nuancée au moins à deux égards.

D'une part, elle est frappée de réciprocité dès lors que, dès décembre 2017, les deux parties s'entendent sur le principe de la participation du Royaume-Uni, y compris après son retrait, aux programmes financés au titre du CFP 2014-2020.

D'autre part, elle s'inscrit finalement dans la logique de la période transitoire sollicitée par le Royaume-Uni et au cours de laquelle celui-ci, après son retrait effectif, demeurerait transitoirement lié par le droit de l'UE sans pouvoir, compte tenu de sa qualité d'État tiers, prendre directement part au processus décisionnel de l'organisation. D'ailleurs, à cet égard, on ne peut s'empêcher de souligner que, dans ses directives complémentaires de négociation de janvier 2018, le Conseil de l'UE borne sans ambiguïté l'éventuelle période de transition au 31 décembre 2020, c'est-à-dire au terme prévisible du CFP à l'égard duquel le Royaume-Uni serait engagé ²⁸, ce qui atteste du caractère structurant du CFP dans le cadre de la négociation.

17. Le Royaume-Uni et l'UE se sont donc entendus sur un règlement financier de la séparation qui constitue

une partie à part entière de l'accord de retrait²⁹ – la cinquième pour être précis – mais qui y occupe une place relativement singulière en ce qu'elle motive toute une série d'exceptions tantôt positives tantôt négatives en ce qui concerne l'applicabilité du droit de l'UE au Royaume-Uni au-delà de la date du retrait.

Trois principales illustrations peuvent en être données, ce qui est également un prétexte pour détailler le très progressif recul des liens juridico-financiers envisagé par l'accord formellement conclu en janvier 2020, après bien des atermoiements de la part des autorités britanniques sans que ceux-ci ne soient véritablement motivés par les aspects financiers de l'accord.

18. À partir de la date de retrait, soit le 31 janvier 2020, les traités institutifs ont cessé en tant que tels de s'appliquer au Royaume-Uni qui, n'appartenant plus à l'organisation, ne prend plus part à son processus décisionnel³⁰.

Néanmoins, comme cela a été souligné, l'accord de retrait prévoit une période de transition s'achevant au 31 décembre 2020³¹ en principe (cf. *infra*). Au cours de cette dernière, le Royaume-Uni demeure soumis au droit de l'UE, y compris aux normes européennes postérieures au retrait et à l'élaboration desquelles le nouvel État tiers n'a donc pas été associé³². Celui-ci continue également à contribuer au budget de l'Union européenne comme à en bénéficier³³.

Mais, à ce principe, correspond une exception en matière budgétaire et financière qui s'inscrit dans la parfaite logique de la prise en charge par le Royaume-Uni des obligations financières souscrites durant son appartenance à l'UE en particulier au titre du CFP 2014-2020. Le Royaume-Uni n'aura pas à assumer les conséquences financières d'éventuelles modifications apportées après le retrait au règlement fixant le CFP 2014-2020 ou à la décision sur les ressources propres³⁴.

19. Ainsi, si en raison des multiples reports de la date du retrait, le Royaume-Uni a pu, en novembre 2019, prendre part à la procédure d'adoption du budget pour 2020, il ne pouvait faire entendre sa voix à propos des budgets rectificatifs adoptés en cours d'exercice, et ce alors même qu'ils sont parfaitement susceptibles d'alourdir ses obligations financières à court ou moyen terme³⁵, comme l'ont d'ailleurs clairement démontré les deux premiers BR augmentant de plus de 3,5 milliards d'euros les crédits d'engagement et de 1,5 milliard les crédits de paiement³⁶. Il est vrai que, s'il était demeuré membre, le Royaume-Uni n'aurait en tout état de cause pas été en mesure d'empêcher à lui seul cette aggravation de ses obligations financières à l'égard de l'Union puisque, dans le cadre de la procédure budgétaire, le Conseil de l'UE statue à la majorité qualifiée. Il n'en demeure pas moins que, visant à financer une aide d'urgence aux États membres (y compris, en l'état, au Royaume-Uni) dans le contexte de la pandémie de Covid-19, le deuxième BR portait les crédits relevant de la rubrique 3 du CFP – sécurité et citoyenneté – au-delà du plafond qui lui est assigné par le cadre s'imposant, conformément à l'article 312 du traité FUE, au budget de l'UE. Pour fonder juridiquement ce dépassement de plusieurs milliards d'euros, l'organisation a ainsi dû faire appel aux instruments spéciaux prévus³⁷, dans une optique de flexibilité, par le règlement fixant le CFP et a même dû aller au-delà en étendant le périmètre de l'un d'eux – la marge globale pour les engagements –, ce qui s'est donc traduit par une modification formelle du règlement fixant le CFP³⁸. Or, en ce qui concerne l'adoption de cet acte, s'impose, conformément toujours à l'art. 312 du traité FUE, une délibération à l'unanimité au sein du Conseil de l'UE, ce qui confère donc la capacité à chacun des États membres de s'y opposer, ce que, devenu tiers, le Royaume-Uni n'a donc pas été en mesure de faire. On pourrait cependant objecter que, grâce à l'accord de retrait, l'immunisant, comme on l'a relevé, à l'égard des modifications du règlement fixant le CFP ayant des incidences sur ses obligations financières, le Royaume-Uni ne devrait pas contribuer au financement de cette aide d'urgence

décidée durant la période de transition dans de telles conditions. Il n'en est rien... ou plus exactement l'Union considère que, se bornant à étendre la destination de la marge globale pour les engagements – et non son plafond par exemple –, ces modifications du règlement fixant le CFP 2014-2020 *post-brex* « n'ont pas d'incidence sur les obligations financières du Royaume-Uni et, à ce titre, sont applicables » à ce dernier ³⁹.

20. De la singularité du règlement financier, on peut donner une deuxième illustration. Il se trouve qu'à la ligne de conduite initialement fixée par le Conseil de l'UE dans ses directives de janvier 2018, il a été dérogé puisque l'accord de retrait offre la faculté au Royaume-Uni d'obtenir la prolongation de la période transitoire au-delà du 31 déc. 2020 pour une durée d'une à deux années au cours desquelles par conséquent le droit de l'UE continuerait donc à s'appliquer au Royaume-Uni ⁴⁰. À ce principe, l'accord de retrait prévoit néanmoins une exception en matière financière et budgétaire manifestement fondée sur le fait que les exercices en question 2021 et 2022 échappent au CFP 2014-2020 auquel le Royaume-Uni aurait souscrit. Dans le cadre de cette extension de la période transitoire, le Royaume-Uni ne bénéficiera donc pas des programmes financiers « internes » de l'UE. Et s'il contribuera bien au budget de l'UE, ce sera, non pas dans les conditions fixées pour les États membres par la décision sur les ressources propres mais au titre d'une contribution *ad hoc* à fixer en fonction de son statut singulier d'État tiers auquel s'applique à titre transitoire le droit de l'UE ⁴¹.

21. Une dernière illustration des effets du règlement financier mérite d'être mentionnée ici. Elle tient à l'application résiduelle du droit de l'Union au-delà même de la période de transition éventuellement étendue. Plutôt à l'avantage du Royaume-Uni sur ce point, l'accord de retrait prévoit qu'à l'instar des 27 membres de l'organisation, le nouvel État tiers s'acquittera de sa part dans les RAL, non pas en un seul versement mais très progressivement au fur et à mesure de l'exécution budgétaire, et ce au moins jusqu'en 2029 ⁴². En contrepartie, l'État sortant a cependant dû consentir à ce qu'une partie significative du corpus juridique européen applicable aux dépenses ⁴³ – et même dans une certaine mesure aux ressources propres ⁴⁴ – de l'organisation continue à s'imposer à lui jusqu'à la clôture de tous les programmes financiers européens dont il a bénéficié. Or cette applicabilité résiduelle du droit de l'UE au Royaume-Uni au-delà de 2020 conduit également à reconnaître la compétence, elle aussi résiduelle, de la Cour de justice pour connaître notamment de la bonne application par le nouvel État tiers des dispositions en question ⁴⁵.

*

**

22. Les liens juridico-financiers entre le Royaume-Uni et l'Union européenne vont donc se distendre de manière progressive. Compte tenu de la teneur de la déclaration politique sur les relations futures ⁴⁶, il n'est d'ailleurs pas à exclure qu'ils perdurent, au moins dans une certaine mesure. En tout état de cause, assumant sa part dans les RAL au 31 décembre 2020, le Royaume-Uni contribuera bien, de manière sensiblement dégressive, au financement du CFP 2021-2027 dont une part non négligeable des crédits de paiements auront nécessairement pour fonction d'alléger le « poids du passé ». Devant *a priori* s'analyser comme des « autres recettes » au sens de l'article 311 du traité FUE, ces versements britanniques ne devraient pas être pris en compte au titre du plafonnement des ressources propres en part du revenu national brut des États membres.

1- * Professeur de droit public à l'Université de Lille (CRDP-ERDP, EA n° 4487).

2- 1. Voir également, A. POTTEAU, « Les aspects financiers et budgétaires du Brexit », *Revue des affaires européennes*, 2016/4, p. 639-649; « Le règlement financier du retrait ordonné du Royaume-Uni », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019/2, p. 503-512.

3- 2. Article 4 de la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne, JOUE n° L 168 du 7 juin 2014, p. 105. À la suite du Conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984 ayant considéré que : « tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction », la correction britannique a été introduite par la décision du Conseil du 7 mai 1985 relative au système des ressources propres des Communautés (JOCE n° L 128 du 14 mai 1985, p. 15-17) et est demeurée d'application jusqu'au retrait (au moins, cf. *infra*), moyennant quelques ajustements arrachés à son bénéficiaire dont l'accord était requis (cf. art. 311 alinéa 3 du traité FUE) et visant notamment à ce que ce dernier assume, sinon pleinement, du moins partiellement les conséquences financières du massif élargissement intervenu au début du nouveau millénaire.

4- 3. Pour reprendre la formule de l'assemblée plénière de la Cour de justice (UE), 10 décembre 2018, Wightman, Aff. C-621/18, point 56.

5- 4. Voir à cet égard notamment, C. Hillion, « Le retrait de l'Union européenne », Revue trimestrielle de droit européen, 2016, p. 719 ; H. Gaudin, « Brexit et système institutionnel », Revue des affaires européennes, 2016/4, p. 573.

6- 5. Article 49 du traité sur l'UE tel que modifié par le traité de Lisbonne.

7- 6. Compte rendu in extenso des débats du Parlement européen du 5 avril 2017, p. 60.

8- 7. Voir par exemple l'intervention en plénière du très respecté député travailliste R. Corbett *in* Compte rendu in extenso des débats du Parlement européen du 29 janvier 2020, p. 51-52.

9- 8. Document 14496/19 du Conseil de l'UE en date du 25 novembre 2019.

10- 9. Règlement (UE, Euratom) 2019/2234 du Conseil du 19 décembre 2019 relatif à des mesures portant sur l'exécution et le financement du budget général de l'Union en 2020 eu égard au retrait du Royaume-Uni de l'Union, JOUE n° L 336 du 30 décembre 2019, p. 1-9.

11- 10. *Id.*, art. 10.

12- 11. Document 15274/19 du Conseil de l'UE en date du 19 décembre 2019.

13- 12. Voir l'article 59 du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe (adopté par consensus par la Convention européenne les 13 juin et 10 juillet 2003), JOUE n° C 169 du 18 juillet 2003, p. 1.

14- 13. Commission européenne, Contribution à un avant-projet de Constitution de l'Union européenne, document de travail réalisé à la demande du Président R. Prodi par un groupe de travail placé sous la responsabilité de F. Lamoureux, 4 décembre 2002.

15- 14. Proposition d'amendement à l'article 46 déposé par M. Badinter en qualité de suppléant (doc. non référencé).

16- 15. Voir à cet égard l'article 5 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 : « La présente Convention s'applique à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation ».

17- 16. House of Lords, Brexit and the EU Budget, HL Paper 125, 4 mars 2017 § 135, p. 38 : "On the basis of the legal opinions we have considered we conclude that, as a matter of EU law, Article 50 TEU allows the UK to leave the EU without being liable for outstanding financial obligations under the EU budget and related financial instruments, unless a withdrawal agreement is concluded which resolves this issue".

18- 17. Voir notamment M. WAIBEL, "Brexit and acquired rights", American Journal of International Law Unbound, 111, 2017, p. 440-444 ; J.-P. GAUCI, A. GRIFFITH et R. MCCORQUODALE, « Brexit Financial Disputes and Public International Law », European Law Review, 2017, p. 619-634 ou encore P. CRAIG, « Brexit, A Drama: The Interregnum », Yearbook of European Law, vol. 36, 2017, p. 36-39 ;

19- 18. Voir notamment à cet égard, E. BERNARD, C. HILLION, « La préparation européenne du Brexit : le cadre des négociations » *in* C. BAHUREL, E. BERNARD et M. HO-DAC, *Le Brexit*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 37-56.

19. Résolution du Parlement européen du 5 avril 2017 sur les négociations avec le Royaume-Uni après la

- 20** - notification de son intention de se retirer de l'Union européenne, JOUE n° C 298 du 23 août 2018, p. 24.
- 21** - 20. Orientations du Conseil européen du 29 avril 2017 à la suite de la notification faite par le Royaume-Uni au titre de l'article 50, EUCO XT 20004/17.
- 22** - 21. Directives de négociation d'un accord fixant les modalités du retrait avec l'Union européenne, XT 21016/17, points 23 à 30.
- 23** - 22. Commission européenne, Position paper « Essential Principles on Financial Settlement », TF50 (2017) 2/2, 12 juin 2017.
- 24** - 23. Voir à cet égard, M. KEEP, « Brexit: the financial settlement », House of Commons Library, Briefing Paper n° 8039 du 18 avril 2019.
- 25** - 24. Voir sur les autres aspects du règlement financier, notamment la question du passif, A. POTTEAU, *op. cit.*, 2019, p. 503-512.
- 26** - 25. Orientations du Conseil européen du 29 avril 2017 à la suite de la notification faite par le Royaume-Uni au titre de l'article 50, EUCO XT 20004/17, point 10.
- 27** - 26. Voir à cet égard, A. POTTEAU, *op. cit.*, p. 507-508.
- 28** - 27. Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, TF50 (2017) 19 – Commission to EU 27, spéc. p. 9-10.
- 29** - 28. Directives complémentaires de négociation du Conseil de janvier 2018, Doc. du Conseil XT 21004/18 du 29 janvier 2018.
- 30** - 29. Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JOUE n° L 29 du 31 janvier 2020, p. 7.
- 31** - 30. Art. 7 de l'accord de retrait précité.
- 32** - 31. *Id.*, art. 126.
- 33** - 32. *Id.*, art. 127.
- 34** - 33. *Id.*, art. 135 § 1.
- 35** - 34. *Id.*, art. 135 § 2.
- 36** - 35. À moyen terme dans le cadre de la participation du Royaume-Uni au financement des restes à liquider constitués y compris en 2020.
- 37** - 36. Budgets rectificatifs n° 1 et n° 2 pour l'exercice 2020, JOUE n° L 126 du 21 avril 2020, p. 1 et p. 67.
- 38** - 37. Voir par exemple la décision (UE) 2020/546 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2020 relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité pour le financement de mesures budgétaires immédiates dans le contexte de la pandémie de Covid-19, JOUE n° L 125 du 21 avril 2020, p. 3.
- 39** - 38. Règlement (UE, Euratom) 2020/538 du Conseil du 17 avril 2020 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 en ce qui concerne la portée de la marge globale pour les engagements, JOUE n° L 119 du 17 avril 2020, p. 1.
- 40** - 39. *Id.*, considérant n° 4.
- 41** - 40. Article 132 de l'accord de retrait précité.
- 42** - 41. *Ibidem.*
- 43** - 42. Article 140 de l'accord précité.
- 44** - 43. Il s'agit en particulier du règlement financier, de la législation en matière de protection des intérêts financiers de l'UE, des actes normatifs fondant la dépense intégrant les mécanismes de correction, de la compétence de la Cour des comptes, de celle de l'OLAF et du caractère en principe exécutoire des actes de l'UE comportant des obligations pécuniaires à l'adresse de personnes autres que les États membres (cf. article 138 de l'accord précité). Au-delà, le régime dissuasif des intérêts de retard du système des ressources propres s'applique aux paiements du Royaume-Uni à l'UE (et inversement, cf. article 148 de l'accord de retrait).
- 45** - 44. Article 136 de l'accord précité.
- 46** - 45. Article 160 de l'accord précité. Par ailleurs l'accord de retrait prévoit, à ses articles 167 à 181, un mécanisme de règlement des différends permettant aux parties de faire appel à un groupe spécial d'arbitrage appelé à trancher le litige, après, le cas échéant, avoir saisi la Cour de justice d'une demande

d'interprétation d'un concept du droit de l'UE. L'irrespect de la décision contraignante en résultant pourra conduire les arbitres à infliger une sanction financière au contrevenant et permettre à l'autre partie de suspendre certaines de ses obligations à l'égard de ce dernier.

47- 46. § 11 de la déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, JOUE n° C 34 du 31 janvier 2020, p. 1 : « Prenant acte de l'étendue et de la profondeur envisagées des relations futures et des liens étroits qui unissent leurs citoyens, les parties établiront des principes, modalités et conditions généraux régissant la participation du Royaume-Uni aux programmes de l'Union, dans les conditions fixées par les instruments de l'Union correspondants, dans des domaines tels que la science et l'innovation, la jeunesse, la culture et l'éducation, le développement à l'étranger et l'action extérieure, les capacités de défense, la protection civile et l'espace. Ces principes, modalités et conditions généraux devraient notamment prévoir une contribution financière équitable et appropriée, et comporter des dispositions permettant une bonne gestion financière par les deux parties, un traitement équitable des participants ainsi qu'une gestion et des consultations adaptées à la nature de la coopération entre les parties ».

Vos outils pratiques



Imprimer



Enregistrer



Partager



Issu de Revue française de finances publiques - n°151 - page 143

Date de parution : 01/09/2020

Id : RFFP2020-151-013

Réf : RFFP sept. 2020, p. 143

Auteur :

Par ***Aymeric Potteau***

[Voir le sommaire de ce numéro](#)