



Bruxelles, le 8.12.2017
COM(2017) 784 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL EUROPÉEN
(ARTICLE 50)**

**sur l'état d'avancement des négociations avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du
traité sur l'Union européenne**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL EUROPÉEN (ARTICLE 50)

sur l'état d'avancement des négociations avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne

1. Introduction

La présente communication vise à fournir au Conseil européen (article 50) l'appréciation, par la Commission européenne, des progrès réalisés dans le cadre des négociations menées avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne, en vue de sa réunion du 15 décembre 2017.

Participent aux négociations, d'une part, la Commission, désignée par le Conseil en tant que négociateur de l'Union, et, d'autre part, le Royaume-Uni. Dans leur déclaration du 15 décembre 2016, les chefs d'État ou de gouvernement ont invité le Conseil à désigner la Commission en tant que négociateur de l'Union¹. Les chefs d'État ou de gouvernement se sont félicités de la désignation, par la Commission, de Michel Barnier en tant que négociateur en chef. Le 29 avril 2017, le Conseil européen (article 50) a adopté des orientations à la suite de la notification faite par le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du TUE (les «orientations»), lesquelles ont confirmé le rôle de la Commission en tant que négociateur de l'Union².

Le 15 décembre 2017, il est prévu que le Conseil européen (article 50) discute de la question de savoir si des progrès suffisants ont été enregistrés dans le cadre de la première phase des négociations relatives au retrait ordonné du Royaume-Uni de l'Union européenne et se prononce à ce sujet, donnant le feu vert à la deuxième phase des négociations.

L'appréciation réalisée par la Commission, qui sera exposée ci-après, repose sur le rapport conjoint adopté par les négociateurs de la Commission et du gouvernement britannique. Ce rapport conjoint a été publié le 8 décembre 2017: https://ec.europa.eu/commission/files/joint-report-negotiators-european-union-and-united-kingdom-government-progress-during-phase-1-negotiations-under-article-50-teu-united-kingdoms-orderly-withdrawal-european-union_en

Tout au long des négociations, la Commission a veillé au caractère inclusif du processus, entretenant des contacts étroits et tenant régulièrement des réunions avec les 27 autres États membres de l'UE. La Commission a également entretenu des contacts étroits et réguliers avec le Parlement européen afin de veiller à ce que les points de vue et positions de celui-ci soient dûment pris en considération. Le 4 décembre 2017, le président Juncker et les membres du groupe de pilotage du Parlement européen sur le Brexit se sont réunis pour faire le point au sujet de trois questions relatives au retrait, notamment en ce qui concerne la question essentielle des droits des citoyens.

Les négociations se sont déroulées dans un climat de transparence jamais vu auparavant. Chacun des documents de principes essentiels définissant la position défendue par la Commission dans le cadre des négociations, l'ordre du jour de chaque cycle de négociations, ainsi que la recommandation de la Commission en vue de l'ouverture des négociations ont été publiés³.

¹ <http://www.consilium.europa.eu/media/24159/15-euco-statement-fr.pdf>

² Le rôle de la Commission a été confirmé par décision du Conseil du 22 mai 2017 désignant la Commission en tant que négociateur de l'Union, voir <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-INIT/fr/pdf>.

³ https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations/negotiating-documents-article-50-negotiations-united-kingdom_fr?field_publication_type_tid_i18n=All&field_core_tags_tid_i18n=351

Le rapport conjoint est différent de l'accord de retrait. Si le Conseil européen devait considérer que les négociations ont enregistré des progrès suffisants, l'accord de retrait, fondé sur l'article 50 du traité sur l'Union européenne, devra être rédigé sur la base du rapport conjoint et des conclusions des négociations relatives à d'autres questions qui se posent concernant le retrait. L'accord de retrait sera conclu par le Conseil, sur proposition de la Commission, et après avoir obtenu l'approbation du Parlement européen, et sous réserve de son approbation par le Royaume-Uni conformément à ses propres procédures.

2. Contexte

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié au Conseil européen son intention de se retirer de l'Union européenne, conformément à l'article 50 du TUE. Le 29 avril 2017, le Conseil européen (article 50) a adopté ses orientations (ci-après les «orientations»)⁴ et, le 22 mai 2017, le Conseil «Affaires générales» (article 50) a autorisé la Commission à ouvrir les négociations avec le Royaume-Uni et a adopté des directives de négociation (ci-après les «directives de négociation»)⁵.

D'après le point 4 des orientations, *«la première étape des négociations visera:*

- *à offrir autant de clarté et de sécurité juridique que possible aux citoyens, aux entreprises, aux parties prenantes et aux partenaires internationaux en ce qui concerne les effets immédiats du retrait du Royaume-Uni de l'Union;*
- *à fixer les modalités selon lesquelles le Royaume-Uni se sépare de l'Union et s'affranchit de tous les droits et obligations qui découlent des engagements qu'il a pris en tant qu'État membre.*

*Le Conseil européen suivra attentivement les progrès accomplis et **décidera à quel moment des progrès suffisants auront été réalisés pour passer à l'étape suivante des négociations.**»⁶*

Il est indiqué au point 5 des orientations que *«[n]ous nous tenons prêts à engager des discussions préliminaires et préparatoires à cette fin dans le contexte des négociations au titre de l'article 50 du TUE, dès que le Conseil européen aura décidé que **des progrès suffisants permettant de parvenir à un accord satisfaisant sur les modalités d'un retrait ordonné auront été réalisés au cours de la première étape.**»⁷*

Les directives de négociation indiquent à leur point 3 que l'objectif principal de l'accord de retrait est *«de veiller à un retrait ordonné du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique».*

Par ailleurs, on peut lire à leur point 10 que *«les présentes directives de négociation donnent la priorité à certaines questions qui, à ce stade, ont été reconnues comme nécessaires à un retrait ordonné du Royaume-Uni de l'Union». D'autres questions non couvertes par la présente série de directives de négociation, telles que la question des services, feront l'objet de séries de directives de négociation ultérieures.»*

⁴ EUCO XT 20004/17, disponible à l'adresse <http://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf>.

⁵ XT 21016/17, disponible à l'adresse <https://www.consilium.europa.eu/media/21766/directives-for-the-negotiation-xt21016-ad01re02en17.pdf>

⁶ Gras ajouté.

⁷ Idem.

Dans les conclusions qu'il a formulées à l'issue de ses réunions du 20 octobre 2017⁸, le Conseil européen (article 50) a déclaré qu'«[à] la lumière des cinq premiers cycles de négociations, compte tenu de l'évaluation présentée par le négociateur de l'Union et réaffirmant ses orientations du 29 avril 2017, le Conseil européen:

- *accueille avec satisfaction les progrès accomplis en ce qui concerne les droits des citoyens et invite le négociateur à faire fond sur la convergence atteinte pour offrir la sécurité juridique et les garanties nécessaires à tous les citoyens concernés et aux membres de leur famille qui seront en mesure d'exercer directement leurs droits tirés du droit de l'UE et protégés par l'accord de retrait, notamment dans le cadre de procédures administratives simples et souples et du rôle de la Cour de justice de l'Union européenne;*

- *constate que, en ce qui concerne l'Irlande, certaines avancées ont été observées en matière de convergence sur les principes et les objectifs relatifs à la protection de l'accord du Vendredi saint et au maintien de la zone de voyage commune, et invite le négociateur de l'Union à continuer d'affiner ces principes, compte tenu du défi majeur que représente le retrait du Royaume-Uni, y compris pour ce qui est d'éviter la mise en place d'une frontière physique, et attend dès lors que le Royaume-Uni présente des solutions souples et imaginatives justifiées par la situation unique de l'Irlande et y adhère;*

- *note que, bien que le Royaume-Uni ait déclaré qu'il allait honorer les obligations financières qu'il a contractées alors qu'il était membre de l'Union, ces déclarations ne se sont pas encore traduites en un engagement ferme et concret de la part du Royaume-Uni de s'acquitter de toutes ces obligations» (point 1).*

Et le Conseil européen (article 50) d'ajouter que «[l]ors de sa prochaine réunion, en décembre, le Conseil européen réexaminera l'état d'avancement des négociations afin de décider si des progrès suffisants ont été réalisés sur chacune des trois questions susmentionnées. Dans l'affirmative, il adoptera des orientations supplémentaires relatives au cadre des relations futures et concernant d'éventuelles modalités transitoires qui sont dans l'intérêt de l'Union et respectent les conditions et les principes fondamentaux énoncés dans les orientations du 29 avril 2017. Dans ce contexte, le Conseil européen invite le Conseil (article 50), conjointement avec le négociateur de l'Union, à engager des discussions préparatoires internes» (point 3).

3. La première phase des négociations

Les directives de négociation ont mis en place une structure claire et une approche de l'UE harmonisée aux fins des négociations. Tout au long de celles-ci, l'UE est restée unie, s'exprimant d'une seule voix.

Le négociateur en chef, Michel Barnier, a déclaré sans équivoque dès le départ que la Commission était disposée à négocier à tout moment. Dans la pratique, six cycles de négociations ont été organisés avec le Royaume-Uni:

- le premier cycle le 19 juin 2017;
- le deuxième du 17 au 20 juillet 2017;
- le troisième du 28 au 31 août 2017;
- le quatrième du 25 au 28 septembre 2017;

⁸ EUCO XT 20014/17, disponible à l'adresse <http://www.consilium.europa.eu/media/23498/20-euco-conclusions-art50-fr.pdf>

- le cinquième du 9 au 12 octobre 2017; et
- le sixième les 9 et 10 novembre 2017.

Les négociateurs de la Commission et du Royaume-Uni ont ensuite entretenu des contacts directs en permanence.

Tandis que des progrès ont été réalisés pour un certain nombre d'éléments relatifs au retrait ordonné du Royaume-Uni, conformément aux orientations et aux directives de négociation, la priorité a été donnée, dans le cadre de la première phase des négociations, à trois questions recensées parmi les points particulièrement importants pour garantir un tel retrait ordonné:

- a) les droits des citoyens;
- b) le dialogue sur l'Irlande/l'Irlande du Nord; et
- c) le règlement financier.

Les négociateurs ont en outre abordé d'autres questions relatives à la séparation, enregistrant en la matière des progrès limités:

- questions liées à Euratom (dans le domaine du nucléaire);
- continuité garantie de la disponibilité des biens mis sur le marché conformément au droit de l'Union avant le retrait;
- coopération judiciaire en matière civile et commerciale;
- coopération policière et judiciaire en matière pénale;
- procédures judiciaires de l'Union en cours;
- procédures administratives de l'Union en cours; et
- questions relatives au fonctionnement des institutions, organes et organismes de l'Union.

Les discussions ont également porté sur la gouvernance générale des aspects de l'accord de retrait non liés aux droits des citoyens.

Les questions suivantes, pour lesquelles l'UE a présenté des documents de principes essentiels le 21 septembre 2017, n'ont pas encore été abordées:

- droits de propriété intellectuelle (y compris indications géographiques);
- procédures de passation de marchés publics en cours;
- questions liées aux douanes à régler en vue d'un retrait ordonné de l'Union; et
- utilisation des données et protection des informations obtenues ou traitées avant la date du retrait.

Dans la section suivante, chacune des questions qui ont été discutées pendant les négociations est examinée en détail, sur la base du rapport conjoint, dont il est question ci-dessus. Toute restitution de la position du négociateur du Royaume-Uni se fonde sur le rapport conjoint.

4. Les positions des négociateurs de la Commission et du Royaume-Uni

a) Droits des citoyens

Les orientations disposent ce qui suit: *«Le droit qu'ont tous les citoyens de l'UE, ainsi que les membres de leur famille, de vivre, de travailler ou d'étudier dans tout État membre de l'UE est un aspect fondamental de l'Union européenne. Avec les autres droits prévus par la législation de l'UE, il a façonné la vie et les choix de millions de personnes. La conclusion d'un accord sur des garanties réciproques en vue de préserver le statut et les droits tirés du droit de l'UE dont bénéficient, à la date du retrait, les citoyens de l'UE et du Royaume-Uni affectés par le retrait du Royaume-Uni de l'Union, ainsi que leurs familles, constituera la première priorité dans le cadre des négociations. Ces garanties doivent être effectives, opposables, non discriminatoires et globales, et inclure le droit d'acquérir un droit de séjour permanent après cinq ans de séjour régulier ininterrompu. Les citoyens devraient pouvoir exercer leurs droits dans le cadre de procédures administratives simples et bien organisées.»* (point 8)

Contenu des droits des citoyens

La Commission a formulé sa position dans les «principes essentiels régissant les droits des citoyens» publiés le 12 juin 2017. Le 26 juin 2017, le Royaume-Uni a publié le document intitulé *«The United Kingdom's exit from the European Union - Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU»*.

Selon les principes sous-tendant la position de l'Union, l'accord de retrait devrait protéger les droits des citoyens de l'UE et des ressortissants du Royaume-Uni ainsi que des membres de leur famille qui, à la date du retrait, jouiront des droits à la libre circulation en vertu du droit de l'Union, ainsi que les droits en cours d'obtention et les droits dont la jouissance interviendra à une date ultérieure.

Les négociateurs sont parvenus à une position commune juste et équitable, fondée sur des notions du droit de l'Union telles qu'interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne, relatives à la protection des citoyens qui ont fait des choix de vie en fonction de droits découlant de l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE.

Les principes essentiels de la position commune des négociateurs, laquelle se fonde entièrement sur les directives de négociation émises par le Conseil et tient compte des priorités fixées par le Parlement européen dans ses résolutions des 5 avril et 3 octobre 2017, permettent aux citoyens de l'UE et aux ressortissants du Royaume-Uni, ainsi qu'aux membres de leur famille, de continuer, pendant le reste de leur vie, à exercer les droits découlant du droit de l'Union sur les territoires du Royaume-Uni et de l'UE, respectivement, lorsque ces droits reposent sur des choix de vie effectués avant la date que le rapport conjoint qualifie de «date spécifiée».

Cette «date spécifiée» devrait être la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union, sans préjudice de discussions au cours de la seconde phase des négociations sur une éventuelle période de transition et, le cas échéant, sur les adaptations qu'il conviendrait d'apporter à la «date spécifiée». De l'avis de la Commission, si une période de transition impliquant une application prolongée de l'acquis de l'UE relatif aux libertés fondamentales devait être instaurée, il est évident que les citoyens devraient pouvoir exercer pleinement leurs droits à la libre circulation comme c'était le cas avant le retrait du Royaume-Uni et que, par conséquent, les dispositions de l'accord de retrait relatives au contenu des droits des citoyens et à la gouvernance attachée à ces droits ne pourraient être applicables qu'au terme d'une telle période de transition. Dans ce cas de figure, la «date spécifiée» devrait donc se définir, selon

la Commission, comme la date de fin de la période de transition, et non comme la date du retrait du Royaume-Uni.

Selon la position commune formulée dans le rapport conjoint, les citoyens de l'UE et les ressortissants du Royaume-Uni, ainsi que les membres de leur famille, peuvent **continuer à vivre, à travailler ou à étudier** comme ils le font actuellement, dans les mêmes conditions que celles garanties par le droit de l'UE, en bénéficiant de la pleine application de l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité. Les seules restrictions applicables sont celles qui découlent du droit de l'Union.

Les personnes qui n'ont pas encore acquis de droits de séjour permanent - si elles n'ont pas vécu dans l'État d'accueil pendant au moins cinq ans - seront pleinement protégées par l'accord de retrait et pourront acquérir de tels droits également après le retrait du Royaume-Uni.

Il a également été convenu que l'accord de retrait **protégera le droit actuel des conjoints, partenaires enregistrés, parents, grands-parents, enfants, petits-enfants et personnes ayant une relation durable** qui ne vivent pas encore dans le même État que le citoyen de l'Union ou le ressortissant du Royaume-Uni de rejoindre ces derniers à l'avenir.

Selon la Commission, le droit au regroupement visé au paragraphe précédent s'appliquera également aux **futurs partenaires ou conjoints** des citoyens de l'Union et des ressortissants du Royaume-Uni qui ne le seraient pas encore à la «date spécifiée» mentionnée plus haut. Cette question importante devrait être traitée au cours de la seconde phase des négociations et dépendra inévitablement du degré d'ambition du futur partenariat entre l'UE et le Royaume-Uni.

Selon la position commune, tous les **enfants seront protégés** par l'accord de retrait, qu'ils naissent avant ou après le retrait du Royaume-Uni, ou qu'ils soient nés à l'intérieur ou en dehors de l'État de résidence du citoyen de l'Union ou du ressortissant du Royaume-Uni responsable. La seule exception prévue concerne les enfants qui naîtront après le retrait du Royaume-Uni et dont la garde exclusive aux termes du droit de la famille applicable sera assurée par le parent auquel l'accord de retrait ne s'applique pas.

Procédures applicables

Outre les droits substantiels importants des citoyens dont il est question plus haut, le Parlement européen et la Commission attachent tous deux une importance particulière à des **procédures administratives simples** et bien organisées qui permettent aux citoyens d'exercer leurs droits. Cet aspect des négociations a fait l'objet d'une discussion approfondie entre le président Juncker et le groupe de pilotage du Parlement européen sur le Brexit le 4 décembre 2017⁹. D'après le rapport conjoint, seul ce qui est strictement nécessaire et proportionné pour établir le respect ou non des critères applicables à un séjour légal pourra être demandé, et il conviendra d'éviter toute charge administrative superflue. Cet aspect est d'autant plus important que le «statut spécial» créé par le Royaume-Uni sera la seule procédure permettant aux citoyens de l'UE de se prévaloir des droits prévus dans l'accord de retrait. Les négociateurs ont convenu que les procédures seraient transparentes, bien organisées et simplifiées. Les coûts ne pourront excéder ce qui est imposé aux ressortissants

⁹ Il a également été mentionné dans une lettre de Guy Verhofstadt, président du groupe de pilotage sur le Brexit, adressée à Michel Barnier le 29 novembre 2017, voir <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20171129IPR89108/brexit-des-progres-mais-pas-suffisamment>.

nationaux pour la délivrance de documents similaires. Les personnes possédant déjà un titre de séjour permanent pourront échanger gratuitement celui-ci contre le «statut spécial».

Les procédures administratives relatives à une demande de «statut spécial» aux termes de l'accord de retrait seront clairement spécifiées dans ce dernier: l'accord comportera des dispositions correspondant aux exigences actuelles du droit de l'UE pour ce qui est des documents que les citoyens devront présenter pour obtenir le «statut spécial», et il spécifiera que l'État d'accueil ne peut exiger que ce qui est strictement nécessaire et proportionné pour établir le respect ou non des critères applicables à un séjour légal. Toute erreur, toute omission involontaire ou tout dépassement du délai de dépôt de la demande sera traité selon une approche proportionnée. L'objectif général est de faire en sorte que le processus soit aussi clair, aussi simple et aussi peu bureaucratique que possible pour les citoyens concernés. La Commission accordera une attention particulière à cet aspect des négociations lors de l'élaboration de l'accord de retrait et veillera à tenir compte des préoccupations formulées par le Parlement européen.

Dans ce contexte, il est particulièrement important de garantir qu'aucun citoyen ne sera privé des droits garantis par l'accord de retrait tant que sa demande de statut spécial n'aura pas fait l'objet d'une décision définitive de la part des autorités compétentes ou d'un arrêt définitif. C'est ce qu'ont convenu les négociateurs. L'accord de retrait veillera à ce que les mêmes garanties que celles prévues par le droit de l'UE soient applicables en cas de restriction des droits.

Les citoyens conserveront **leurs droits aux soins de santé, à la pension et à d'autres prestations de sécurité sociale**, et s'ils peuvent obtenir des prestations en espèces auprès d'un État, ils pourront généralement les percevoir même s'ils décident de séjourner dans un autre État. Lorsque les citoyens demanderont l'octroi d'une prestation, même après le retrait du Royaume-Uni, les périodes antérieures d'assurance, de travail ou de séjour dans l'Union ou au Royaume-Uni seront prises en compte.

Gouvernance de l'accord de retrait relative aux droits des citoyens

La Commission a publié un document exposant sa position sur la gouvernance («*Position paper on Governance*») le 13 juillet 2017. Le Royaume-Uni, pour sa part, n'a publié aucun document de ce type à ce sujet. Selon les principes sous-tendant la position de l'UE relative à la gouvernance ayant trait aux droits des citoyens, les droits des citoyens énoncés dans l'accord de retrait doivent être accordés comme des droits directement opposables tant au Royaume-Uni que dans l'UE et il convient de conserver la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne pour ce qui est de l'interprétation et de l'application cohérentes des droits des citoyens énoncés dans l'accord de retrait. À cette fin, la position commune adoptée par les négociateurs prévoit que l'accord de retrait comportera une disposition indiquant explicitement que les citoyens pourront se prévaloir directement des droits qui y sont consacrés et que les règles incohérentes ou incompatibles ne seront pas appliquées.

Le négociateur du Royaume-Uni s'est engagé à ce que ce dernier adopte une législation primaire intégrant pleinement le chapitre de l'accord de retrait consacré aux droits des citoyens dans son ordre juridique. Dès l'adoption de cette législation primaire et sous réserve de son abrogation explicite par le Parlement à l'avenir, les dispositions du chapitre relatif aux droits des citoyens prévaudront sur les législations incohérentes ou incompatibles.

Il est essentiel de garantir une interprétation cohérente des droits des citoyens consacrés par l'accord de retrait, tant dans l'Union qu'au Royaume-Uni. À cette fin, la position commune adoptée par les négociateurs, qui reconnaît le rôle de la Cour de justice en tant qu'arbitre ultime de l'interprétation du droit de l'Union, prévoit ce qui suit:

- les juridictions et tribunaux du Royaume-Uni prendront dûment en compte les décisions rendues par la Cour de justice de l'Union européenne dans ce domaine après la date du retrait;
- les juridictions et tribunaux du Royaume-Uni devraient être habilités, après avoir dûment vérifié l'existence d'une jurisprudence applicable, à poser à la Cour de justice de l'Union européenne, lorsqu'ils le jugent nécessaire, des questions portant sur l'interprétation de ces droits. Les juridictions et tribunaux du Royaume-Uni devraient pouvoir recourir à ce mécanisme pour les litiges introduits dans un délai de huit ans à compter de la date d'application du chapitre relatif aux droits des citoyens;
- il conviendrait de prévoir des échanges de jurisprudence entre juridictions, un dialogue judiciaire régulier, ainsi que la possibilité pour le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission d'intervenir, dans les affaires qui s'y prêtent, auprès de la Cour de justice de l'Union européenne et des juridictions et tribunaux du Royaume-Uni, respectivement; et
- la Commission devrait surveiller la mise en œuvre et l'application des droits des citoyens de l'Union en agissant en conformité avec les traités de l'Union. Au Royaume-Uni, cette fonction sera exercée par une autorité nationale indépendante. Dans un souci de réciprocité et afin de garantir que cette autorité exerce une fonction semblable à la sienne, la Commission considère que l'autorité nationale indépendante devrait être habilitée non seulement à recevoir les plaintes de citoyens de l'UE résidant au Royaume-Uni qui estiment que les droits dont ils jouissent en vertu de l'accord de retrait ont été lésés, mais également à intenter en leur nom des actions en justice appropriées devant les juridictions du Royaume-Uni. Cette question figurera dans l'accord de retrait et fera l'objet d'une attention particulière de la Commission au cours de la seconde phase des négociations, lors de la discussion relative aux détails de la fonction de l'autorité.

Il a été convenu que l'approche décrite ci-dessus ne préjugerait pas de discussions ultérieures concernant la gouvernance générale de l'accord de retrait ou de dispositions transitoires éventuelles.

b) Le dialogue sur l'Irlande et l'Irlande du Nord

Les orientations stipulent ce qui suit: *«L'Union n'a cessé de promouvoir l'objectif de paix et de réconciliation consacré par l'accord du Vendredi saint dans tous ses éléments et il demeurera capital de continuer à promouvoir et à défendre les acquis et les effets bénéfiques du processus de paix ainsi que les engagements pris dans le cadre de ce processus. Compte tenu de la situation particulière de l'île d'Irlande, il faudra trouver des solutions souples et imaginatives, notamment pour éviter la mise en place d'une frontière physique, tout en respectant l'intégrité de l'ordre juridique de l'Union. Dans ce contexte, l'Union devrait également reconnaître les accords et arrangements bilatéraux entre le Royaume-Uni et l'Irlande qui sont compatibles avec le droit de l'UE.»* (point 11)

Le 16 août 2017, le Royaume-Uni a publié le document exposant sa position intitulé *«Northern Ireland and Ireland»*. Le 21 septembre 2017, la Commission a publié les *«principes directeurs pour le dialogue sur l'Irlande et l'Irlande du Nord»*.

Les questions propres à l'Irlande, reconnues dans les orientations et dans les directives de négociation, portent notamment sur:

- la défense des gains du processus de paix et la protection de l'accord du Vendredi saint/de Belfast dans tous ses éléments;
- le maintien des accords et arrangements bilatéraux existant entre le Royaume-Uni et l'Irlande, notamment de la zone de voyage commune; et
- les difficultés particulières résultant de la situation géographique unique de l'Irlande, notamment pour éviter la mise en place d'une frontière physique entre l'Irlande et l'Irlande du Nord, tout en respectant l'intégrité du marché unique.

Les négociateurs sont parvenus, à un stade précoce du dialogue concernant l'Irlande et l'Irlande du Nord, à un accord sur les objectifs communs fondamentaux reflétant ceux énoncés dans les orientations et dans les directives de négociation. Les négociateurs ont également convenu que les engagements et les principes concernant l'Irlande et l'Irlande du Nord ne prédétermineront pas l'issue de discussions plus larges sur la relation future entre l'Union européenne et le Royaume-Uni et doivent être respectés en toutes circonstances.

Dans le cadre de la position commune, le négociateur du Royaume-Uni a pris l'engagement que le Royaume-Uni protégerait le fonctionnement et les institutions de l'accord du Vendredi saint/de Belfast et éviterait la mise en place d'une frontière physique, notamment d'infrastructures en dur ou de vérifications et de contrôles associés. Le Royaume-Uni s'est aussi explicitement engagé à respecter le fait que l'Irlande reste membre de l'Union, ainsi que tous les droits et obligations qui en découlent.

Le négociateur du Royaume-Uni a également de nouveau apporté la garantie nécessaire que le Royaume-Uni gérerait la zone de voyage commune – un arrangement bilatéral antérieur à l'adhésion de l'Irlande et du Royaume-Uni à l'UE – en tenant pleinement compte des obligations qui incombent à l'Irlande en sa qualité d'État membre de l'Union, en particulier sans mettre en péril la libre circulation des citoyens de l'Union en provenance et à destination de l'Irlande.

Les négociateurs ont rappelé les rôles, les fonctions et les garanties du pouvoir exécutif d'Irlande du Nord, de l'Assemblée d'Irlande du Nord et du Conseil des ministres Nord-Sud (y compris ses dispositions intercommunautaires), tels qu'énoncés dans l'accord du Vendredi saint/de Belfast.

Les négociateurs ont procédé à un inventaire étendu de la coopération Nord-Sud, élément fondamental de l'accord du Vendredi saint/de Belfast. L'exercice a montré que cette coopération repose, dans une large mesure, sur le cadre politique et juridique commun de l'UE. Il a également fait apparaître que des divergences réglementaires entre l'Irlande du Nord et l'Irlande étaient le plus grand facteur de risque pour la poursuite et le développement futur de cette coopération.

Bien que le Royaume-Uni reste déterminé à protéger et à soutenir une coopération Nord-Sud continue dans tous les contextes et tous les cadres, y compris après son retrait de l'UE, la position commune prévoit que le Royaume-Uni vise à parvenir à cette protection et à éviter la mise en place d'une frontière physique dans le cadre de la relation globale entre l'UE et le Royaume-Uni. Cette intention semble difficile à concilier avec la décision annoncée par le Royaume-Uni de quitter le marché intérieur et l'union douanière.

Si ces objectifs ne devaient pas être atteints dans le cadre de la future relation, le Royaume-Uni s'est engagé à proposer, en vue d'un accord avec l'UE, une solution ad hoc pour tenir compte de la situation particulière de l'île d'Irlande. L'UE devra veiller à ce que cette solution, quelle qu'elle soit, ne nuise pas à la position de l'Irlande au sein du marché intérieur ni, par conséquent, à l'intégrité de celui-ci.

En l'absence de solutions acceptées, le Royaume-Uni s'est engagé à ce que ses règles restent pleinement alignées sur les règles du marché intérieur et de l'union douanière qui soutiennent ou soutiendront à l'avenir la coopération Nord-Sud, l'économie de l'île dans son ensemble et la protection de l'accord du Vendredi saint/de Belfast. Dans ce contexte, des mécanismes de mise en œuvre et de surveillance des arrangements ad hoc à trouver seront créés pour préserver l'intégrité du marché intérieur.

Le rapport conjoint contient également un certain nombre d'engagements unilatéraux pris par le Royaume-Uni.

En ce qui concerne les autres éléments de l'accord du Vendredi saint/de Belfast qui sont rappelés dans les principes directeurs de l'UE pour le dialogue sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, les négociateurs ont convenu d'examiner les arrangements possibles pour garantir que les citoyens irlandais résidant en Irlande du Nord puissent continuer à bénéficier pleinement, dans l'UE, des droits attachés à la citoyenneté de l'Union. En ce qui concerne les droits fondamentaux et les garanties prévues dans l'accord du Vendredi saint/de Belfast, le Royaume-Uni s'est engagé à garantir que son retrait de l'UE n'entraîne la perte d'aucun droit.

Ces engagements devront se traduire par des solutions pratiques, réalistes, au cours de la seconde phase des négociations. Dans ce contexte, il importe que les négociateurs s'accordent pour continuer à traiter le dossier de l'Irlande et de l'Irlande du Nord dans le cadre d'un volet de négociation distinct au cours de la seconde phase. La Commission considère que ce point est de la plus haute importance.

Les programmes transfrontières bénéficiant à la coopération Nord-Sud sont précieux. Dans ce contexte, la Commission est d'avis que les programmes PEACE et INTERREG, dont le Royaume-Uni est partenaire, devraient se poursuivre au-delà de la période de programmation actuelle. Pour ce faire, la Commission entend proposer la poursuite de ces programmes, sur la base de leurs structures de gestion actuelles, dans sa proposition concernant le prochain cadre financier pluriannuel, prévue pour mai 2018.

c) Le règlement financier

Les orientations stipulent ce qui suit: *«Un règlement financier unique - portant notamment sur les questions résultant du [cadre financier pluriannuel] et sur celles relatives à la Banque européenne d'investissement (BEI), au Fonds européen de développement (FED) et à la Banque centrale européenne (BCE) - devrait permettre de faire en sorte que l'Union comme le Royaume-Uni respectent les obligations découlant de toute la période pendant laquelle le Royaume-Uni aura été membre de l'Union. Ce règlement devrait couvrir l'ensemble des engagements ainsi que le passif, y compris le passif éventuel.»* (point 10)

La Commission a publié ses *«Principes de base du règlement financier»* le 12 juin 2017. Le Royaume-Uni n'a pas publié de document de prise de position sur le règlement financier.

Le Royaume-Uni a accepté d'honorer sa part de financement de toutes les obligations contractées alors qu'il était membre de l'Union, en ce qui concerne le budget de l'UE (et en particulier le cadre financier pluriannuel 2014-2020), la Banque européenne d'investissement, la Banque centrale européenne, la facilité en faveur des réfugiés en Turquie, les fonds fiduciaires de l'UE, les agences du Conseil et le Fonds européen de développement.

Dans ce contexte, les négociateurs de la Commission et du Royaume-Uni se sont mis d'accord sur une méthodologie équitable à suivre pour calculer les obligations devant être honorées par le Royaume-Uni dans le cadre de son retrait.

Les principes qui sous-tendent la méthodologie établie d'un commun accord sont les suivants:

- aucun État membre ne devrait payer plus ou recevoir moins en raison du retrait du Royaume-Uni de l'Union;
- le Royaume-Uni devrait payer sa part des engagements pris alors qu'il était membre de l'Union; et
- le Royaume-Uni ne devrait pas payer plus ni plus tôt que s'il était resté membre de l'Union. Cela suppose notamment que les paiements soient effectués en fonction du résultat effectif du budget, c'est-à-dire de l'exécution budgétaire.

Pour ce qui est du volet «budget de l'Union» de ce règlement financier, le Royaume-Uni contribuera et participera à l'exécution des budgets annuels de l'UE pour les exercices 2019 et 2020 comme s'il était resté dans l'Union. Il apportera également sa part de financement des engagements budgétaires restant à liquider au 31 décembre 2020, ainsi que du passif de l'Union encouru avant le 31 décembre 2020, sauf s'il y a des actifs correspondants. En outre, le Royaume-Uni demeurera responsable de sa part du passif éventuel de l'UE tel qu'établi à la date du retrait¹⁰.

La mise en œuvre de la méthodologie établie d'un commun accord et l'échéancier des versements seront fondés sur les principes suivants:

- le Royaume-Uni ne financera aucun engagement ne nécessitant pas de financement des États membres et recevra sa part des avantages financiers éventuels qui lui seraient revenus s'il était resté membre de l'Union;
- les versements du Royaume-Uni relatifs à sa participation aux budgets annuels de l'UE en 2019 et 2020 seront fondés sur une part calculée comme si le Royaume-Uni était resté membre de l'Union. Au-delà de 2020, la part du budget de l'UE à financer par le Royaume-Uni sera un pourcentage calculé comme étant la moyenne des contributions du pays au budget pour la période 2014-2020;
- les versements du Royaume-Uni résultant du règlement financier seront dus comme si le pays était resté membre de l'Union;
- le règlement financier sera libellé et versé en euros; et
- la deuxième phase des négociations portera sur les modalités pratiques d'application de la méthodologie établie d'un commun accord ainsi que sur l'échéancier des versements.

Après son retrait de l'Union, le Royaume-Uni continuera à participer aux programmes de l'Union financés par le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 jusqu'à leur clôture, à l'exception des programmes auxquels le pays ne participait pas auparavant et de

¹⁰ En ce qui concerne le passif éventuel lié à des procédures judiciaires dans le contexte de sa participation au budget, aux programmes et aux politiques, la date limite est fixée au 31 décembre 2020.

ceux pouvant donner lieu à un passif éventuel dont le Royaume-Uni ne sera pas responsable après le retrait. La participation aux programmes de l'Union exigera du Royaume-Uni et des bénéficiaires au Royaume-Uni de respecter toutes les dispositions juridiques applicables de l'Union.

En ce qui concerne la Banque européenne d'investissement, les négociateurs se sont entendus sur des principes visant à garantir la poursuite de son fonctionnement opérationnel. Le Royaume-Uni constituera une garantie d'un montant égal à celui de son capital callable à la date du retrait pour garantir le stock d'opérations à ce moment-là. Cette garantie sera maintenue pendant une certaine période, puis revue à la baisse en fonction de l'amortissement de ce stock. Le Royaume-Uni se verra également rembourser de manière échelonnée son capital libéré à partir de la fin 2019, mais constituera une garantie supplémentaire pour remplacer le capital libéré remboursé. Hormis ces remboursements, la Banque européenne d'investissement n'effectuera aucun autre paiement ni reversement et n'accordera aucune autre rémunération en raison du retrait du Royaume-Uni de la Banque ou de la constitution d'une garantie par ce dernier. Le Royaume-Uni conservera par ailleurs les privilèges et immunités de la Banque européenne d'investissement prévus aux protocoles 5 et 7 annexés aux traités durant toute la période d'amortissement du stock d'opérations de la Banque à la date du retrait.

Pour ce qui est de la Banque centrale européenne, les négociateurs ont convenu que le capital libéré du Royaume-Uni à ladite banque serait remboursé à la Banque d'Angleterre après la date du retrait.

Le Royaume-Uni honorera les engagements qu'il a pris avant le retrait en ce qui concerne sa participation à la facilité en faveur des réfugiés en Turquie et au fonds fiduciaire d'urgence de l'UE en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique, conformément aux modalités existantes.

Enfin, le Royaume-Uni honorera les engagements totaux qu'il a pris avant le retrait concernant le Fonds européen de développement conformément aux modalités existantes, y compris pour ce qui est des paiements liés à sa part des engagements restant à liquider contractés au titre des Fonds européens de développement antérieurs.

La Commission se félicite de la proposition du gouvernement britannique d'examiner avec les agences de l'Union situées à Londres la manière dont le Royaume-Uni pourrait faciliter leur relocalisation, notamment pour ce qui est de réduire les frais de retrait.

Autres questions relatives à la séparation

Les orientations stipulent ce qui suit: *«Par ailleurs, la sortie du Royaume-Uni de l'Union aura une incidence sur les entreprises de l'UE commerçant avec le Royaume-Uni ou ayant des activités sur son territoire, ainsi que sur les entreprises du Royaume-Uni commerçant avec l'Union ou ayant des activités sur son territoire. [...] Dans le cadre des négociations, il conviendrait de s'efforcer d'éviter que n'apparaisse un vide juridique une fois que les traités cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni et, dans la mesure du possible, d'éliminer les incertitudes»* (point 9); *«L'accord de retrait devrait également aborder des questions qui pourraient découler du retrait dans d'autres domaines de coopération, y compris la coopération judiciaire, la coopération policière et la sécurité»* (point 14). Les orientations stipulent aussi ce qui suit: *«Des arrangements assurant la sécurité juridique et l'égalité de*

traitement devraient être conclus pour toutes les procédures judiciaires qui, à la date du retrait, sont pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne et concernent le Royaume-Uni ou des personnes physiques ou morales qui s'y trouvent. La Cour de justice de l'Union européenne devrait rester compétente pour statuer sur ces procédures. De même, des arrangements devraient être conclus pour les procédures administratives qui, à la date du retrait, sont pendantes devant la Commission européenne et les agences de l'Union et concernent le Royaume-Uni ou des personnes physiques ou morales qui s'y trouvent. En outre, des arrangements devraient être prévus quant à la possibilité d'engager des procédures administratives ou judiciaires, une fois le retrait intervenu, pour des faits qui se sont produits avant la date de celui-ci» (point 16).

L'Union a communiqué au Royaume-Uni dix documents de principes essentiels présentant sa position de négociation sur d'autres questions relatives à la séparation, en l'occurrence en ce qui concerne *les questions relatives à Euratom (matières nucléaires et équipements de sauvegarde), les procédures judiciaires et administratives de l'Union en cours, les questions relatives au fonctionnement des institutions, agences et organismes de l'Union, les biens mis sur le marché en vertu du droit de l'Union avant la date du retrait, la coopération policière et judiciaire en matière pénale en cours, la coopération judiciaire en matière civile et commerciale en cours, les droits de propriété intellectuelle (dont les indications géographiques), les procédures de passation de marchés publics en cours et les questions liées aux douanes nécessaires à un retrait ordonné de l'Union.*

Si un accord a été trouvé sur un certain nombre de questions, il reste des domaines pour lesquels une discussion complémentaire est requise.

En ce qui concerne **les questions liées à Euratom (dans le domaine du nucléaire)**, les négociateurs de la Commission et du Royaume-Uni se sont entendus sur les principes à appliquer pour aborder les questions essentielles relatives à la séparation concernant le retrait du Royaume-Uni d'Euratom. Il s'agit notamment:

- de l'accord prévoyant que le Royaume-Uni sera chargé de veiller au respect des garanties nucléaires internationales au Royaume-Uni et devra à l'avenir appliquer un dispositif dont la portée et l'efficacité seront équivalentes aux arrangements existants d'Euratom;
- des principes adoptés concernant la propriété des matières fissiles spéciales (à l'exception des matières détenues au Royaume-Uni par des entités de l'UE à 27); et
- des principes adoptés en matière de responsabilité du combustible utilisé et des déchets radioactifs.

En ce qui concerne les matières fissiles spéciales détenues au Royaume-Uni par des entreprises de l'UE à 27, le Royaume-Uni n'a pas encore accepté le fait que les droits Euratom doivent continuer à s'appliquer (dont le droit, par exemple, d'approuver la vente future ou le transfert futur de ces matières). Les deux parties conviennent que la responsabilité en dernier ressort pour le combustible utilisé et les déchets radioactifs doit continuer à incomber à l'État dans lequel ils ont été produits, conformément aux conventions internationales et à la législation de la Communauté européenne de l'énergie atomique. S'il semble qu'un accord soit en vue, il reste à régler au préalable la question du transfert au Royaume-Uni des équipements actuellement utilisés par Euratom aux fins de la réalisation des contrôles de sécurité. Enfin, les parties continuent à s'opposer sur la validité des autorisations d'exportation depuis l'Union vers le Royaume-Uni après le retrait.

Pour ce qui est de **garantir la continuité dans la disponibilité des biens mis sur le marché en vertu du droit de l'Union avant le retrait**, il a été convenu entre les négociateurs:

- que les biens mis sur le marché en vertu du droit de l'Union avant le retrait pourront circuler librement sur les marchés du Royaume-Uni et de l'Union;
- qu'il ne devrait pas être nécessaire de modifier les produits ni de les réétiqueter;
- que les biens pourront être mis en service lorsque le droit de l'Union le permet; et
- que les biens concernés devraient faire l'objet d'une surveillance constante.

Il reste encore beaucoup à faire pour trouver un accord sur la notion essentielle qu'est la «mise sur le marché». Un désaccord plus fondamental subsiste quant à l'intention de l'UE d'appliquer les règles de l'UE en matière d'importation à tous les produits d'origine animale à compter de la date du retrait, quelle que soit la date de leur mise sur le marché, d'une part, et quant à la compétence liée à l'exécution des activités de conformité de l'UE en vertu du droit de l'Union après le retrait, d'autre part. Sur ce dernier point, le négociateur de la Commission insiste pour que toute activité de conformité postérieure au retrait soit réalisée par des autorités ou organismes compétents en vertu de la législation actuelle de l'UE, tandis que le négociateur du Royaume-Uni souhaite que celui-ci conserve temporairement (mais potentiellement sans limite dans le temps) la compétence pour ces activités.

En ce qui concerne **la coopération en matière civile et commerciale**, un consensus général existe entre les négociateurs sur le fait:

- que les règles de l'Union régissant les conflits de lois devraient continuer à s'appliquer aux contrats passés avant la date du retrait et aux obligations non contractuelles lorsque le fait à l'origine du dommage est survenu avant la date du retrait;
- que le droit de l'UE concernant la compétence juridictionnelle devrait continuer à s'appliquer aux actions en justice intentées avant la date du retrait;
- que, pour ce qui est de la reconnaissance et de l'exécution des décisions, le droit de l'UE pertinent devrait continuer à s'appliquer en ce qui concerne les décisions rendues avant le retrait, et
- que la coopération judiciaire en cours devrait être menée à terme.

Il reste encore à déterminer si le droit de l'UE doit continuer à régir la reconnaissance et l'exécution des décisions rendues après le retrait, en ce qui concerne toutefois les procédures qui étaient en cours à la date du retrait. Enfin, les avis divergent quant au point de savoir si une clause d'élection de for conclue avant le retrait devrait ou non déclencher l'application du droit de l'UE concernant la reconnaissance et l'exécution des décisions rendues en matière contentieuse après le retrait.

En ce qui concerne **la coopération policière et judiciaire en matière pénale**, il existe un large consensus sur la nécessité de:

- mener à bien en vertu du droit de l'Union toutes les procédures de coopération structurées et formalisées en cours à la date du retrait, au-delà d'un certain seuil (à définir).

Des efforts doivent encore être consentis pour ce qui est de la liste des instruments concernés et afin de trouver un accord sur la nécessité de définir un «point final» établissant

l'achèvement des procédures nécessaires. Des discussions supplémentaires doivent également avoir lieu pour éclaircir le point de l'accord selon lequel les instruments de l'UE prévoyant des droits procéduraux continueraient de s'appliquer tout au long de ces procédures après le retrait.

En ce qui concerne **les procédures judiciaires de l'Union en cours**, il a été convenu entre les négociateurs:

- que la Cour de justice de l'Union européenne devrait rester compétente pour statuer sur les procédures judiciaires dans lesquelles le Royaume-Uni est la partie requérante ou la partie défenderesse, ainsi que pour les renvois préjudiciels originaires du Royaume-Uni, inscrits au registre de la Cour de justice de l'Union européenne à la date du retrait, et
- que ces procédures devraient se poursuivre en donnant lieu à une décision ayant force obligatoire.

Les négociateurs continuent toutefois d'être en désaccord sur plusieurs questions, dont celles de la continuité de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne au regard de faits survenus avant le retrait du Royaume-Uni, du caractère exécutoire des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne après le retrait et de la possibilité pour le Royaume-Uni d'intervenir devant ladite Cour de justice à l'avenir.

En ce qui concerne **les procédures administratives de l'Union en cours**, il n'existe pour l'heure aucune position du négociateur du Royaume-Uni vis-à-vis de la position de l'Union selon laquelle toutes les procédures administratives en cours devraient avoir un caractère exécutoire et pourraient donner lieu à des procédures judiciaires ultérieures contraignantes.

En ce qui concerne **les questions relatives au fonctionnement des institutions, agences et organismes de l'Union**, les négociateurs sont convenus:

- qu'un arrangement qui reflète assez fidèlement les privilèges et immunités de l'Union devrait continuer à s'appliquer aux activités ayant eu lieu avant le retrait, ainsi qu'aux nouvelles activités réalisées au Royaume-Uni et prévues dans l'accord de retrait;
- que les deux parties devraient continuer à veiller au respect des obligations liées au secret professionnel, et
- que les informations classifiées et autres documents obtenus par les deux parties lorsque le Royaume-Uni était membre de l'Union devraient conserver le même niveau de protection qu'avant le retrait.

Un désaccord subsiste quant au rôle de la Cour de justice de l'Union européenne pour ce qui est de la levée des immunités de l'UE. Tandis que le Royaume-Uni maintient que cette question doit être examinée dans le contexte de la discussion plus large sur le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne, la position de l'Union est que le rôle de la Cour de justice de l'Union européenne en l'espèce est différent de tous ceux que la Cour de justice de l'Union européenne est amenée à jouer par ailleurs, en sa qualité de possible organe de règlement des différends pour l'accord de retrait.

En ce qui concerne **la gouvernance générale relative à l'accord de retrait**, la Commission est d'avis qu'il convient de se pencher davantage sur cette question.

Le «*document de principes essentiels sur la gouvernance*» de la Commission a énoncé la proposition de l'Union relative à un mécanisme de gouvernance complet et efficace. Bien que quelques discussions aient eu lieu sur la résolution des litiges et le suivi du fonctionnement de l'accord de retrait, y compris en ce qui concerne la possibilité de créer un comité mixte, d'importantes divergences demeurent. Plus particulièrement, le Royaume-Uni a clairement affiché son hostilité à l'idée d'accorder un rôle central à la Cour de justice de l'Union européenne, tandis que la Commission a souligné la nécessité de préserver l'autonomie de l'Union et de son ordre juridique, y compris le rôle de la Cour de justice, ainsi que souligné dans les orientations du Conseil européen du 29 avril 2017. Il y a lieu de poursuivre les discussions sur les modalités régissant les relations entre les institutions, afin de gérer et contrôler de concert le fonctionnement de l'accord de retrait (au moyen d'un comité mixte, par exemple), sur la question cruciale de savoir comment veiller au respect effectif de l'accord de retrait par les deux parties et sur la manière de régler les différends susceptibles de se présenter à cet égard.

5. Conclusion

Eu égard à ce qui précède et au rapport conjoint des négociateurs, ainsi qu'à la confirmation, par la Première ministre May au président Juncker, à l'occasion de leur rencontre du 8 décembre 2017, de ce que le gouvernement du Royaume-Uni a adopté le rapport conjoint, la Commission recommande que le Conseil européen (article 50) conclue que des progrès suffisants ont été enregistrés lors de la première phase des négociations sur le retrait ordonné du Royaume-Uni de l'Union européenne, avec pour effet de passer à la deuxième phase des négociations.

Si le Conseil européen venait à considérer que des progrès suffisants ont été accomplis lors des négociations, alors l'**accord de retrait** fondé sur l'article 50 du traité sur l'Union européenne devrait être rédigé en se référant au rapport conjoint et au résultat des négociations sur les autres questions relatives à la séparation.

Les négociations devraient être terminées à l'automne 2018 afin de laisser suffisamment de temps au Conseil pour conclure l'accord de retrait, après approbation du Parlement européen, et au Royaume-Uni pour approuver cet accord conformément à ses propres procédures, avant le 29 mars 2019.

Les orientations du 29 avril 2017 prévoient que les négociations peuvent viser à déterminer **des modalités transitoires** qui soient dans l'intérêt de l'Union. Ces modalités transitoires se fonderaient sur l'article 50 du traité sur l'Union européenne et seraient, par leur nature même, limitées dans le temps. Durant cette hypothétique période de transition, la totalité de l'acquis – soit l'intégralité du droit de l'Union – continuerait de s'appliquer au Royaume-Uni. De telles modalités transitoires supposeraient d'appliquer les instruments et structures de l'Union qui existent en matière de réglementation, de budget, de surveillance, d'exercice du pouvoir judiciaire et de contrôle du respect des règles. Si le Conseil européen (article 50) reconnaissait que des progrès suffisants ont été accomplis, alors la Commission serait disposée à entamer sur-le-champ les travaux d'élaboration de telles modalités transitoires, qui pourraient également faire office de passerelles vers la relation à venir.

Si le Conseil européen (article 50) en décide ainsi, alors la Commission est prête également à engager des discussions exploratoires sur la **relation future** entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.