



**HAL**  
open science

# Le sort des accords internationaux de l'Union européenne après le retrait du Royaume-Uni

Emanuel Castellarin

► **To cite this version:**

Emanuel Castellarin. Le sort des accords internationaux de l'Union européenne après le retrait du Royaume-Uni. Europe, 2018. hal-02951778

**HAL Id: hal-02951778**

**<https://hal.science/hal-02951778>**

Submitted on 28 Sep 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Le sort des accords internationaux de l'Union européenne après le retrait du Royaume-Uni

*Emanuel Castellarin*

Parmi les questions que l'accord de retrait du Royaume-Uni devrait aborder, le Parlement européen a identifié « la clarification du statut des engagements internationaux pris par le Royaume-Uni en tant que membre de l'Union européenne »<sup>1</sup>. Toutefois, le sort des accords internationaux de l'Union n'a pas été expressément abordé dans la première phase des négociations entre le Royaume-Uni et l'Union, qui vient de se conclure<sup>2</sup>. L'avenir de la politique commerciale britannique (et donc son articulation avec les accords commerciaux de l'Union) suscite beaucoup d'intérêt, mais peu d'études ont porté sur les effets juridiques du retrait du Royaume-Uni sur l'ensemble des accords internationaux de l'Union<sup>3</sup>.

La diversité des 1232 accords internationaux conclus par l'Union est remarquable<sup>4</sup>. Les matières couvertes correspondent aux nombreux domaines de compétence extérieure de l'Union. Certains accords ne relèvent que des compétences exclusives de l'Union et ont été conclus par l'Union seule ; d'autres relèvent en partie des compétences des États membres et ont été conclus comme accords mixtes. La logique de ces accords est aussi variée : si certains établissent des obligations réciproques (par ex., des concessions commerciales synallagmatiques), d'autres contiennent des obligations interdépendantes (par ex., le respect de quotas de pêche dans une certaine zone marine) ou intégrales (par ex., l'obligation d'interdire sur son territoire l'emploi de certaines substances dangereuses)<sup>5</sup>. Enfin, certains des accords conclus par l'Union établissent des institutions internationales (des comités des parties ou des organisations internationales) et encadrent la participation à la mise en œuvre de l'accord, l'adoption d'actes à cet effet et leur suivi.

Face à des accords si divers, la solution du droit de l'Union est simple et identique à celle qui s'applique pour tous les actes de droit dérivé : quant à l'Union, ses accords continueront à s'appliquer en ce qui concerne ses 27 États membres ; quant au Royaume-Uni, les accords de l'Union ne seront plus applicables à compter de la date du retrait<sup>6</sup>. Le Royaume-Uni ne semble pas contester cette thèse<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> PE, rés. 2017/2593(RSP), 5 avr. 2017, *Négociations avec le Royaume-Uni à la suite de la notification de son intention de se retirer de l'Union européenne*, § 17.

<sup>2</sup> Comm. UE, COM(2017) 784 final, 8 déc. 2017, *Communication sur l'état d'avancement des négociations avec le Royaume-Uni au titre de l'article 50 du traité sur l'Union européenne*, p. 4.

<sup>3</sup> V. notamment Guillaume Van der Loo, Steven Blockmans, *The Impact of Brexit in the EU's International Agreements*, 15 juill. 2016, disponible sur <<https://www.ceps.eu>> ; Jed Odermatt, *Brexit and International Law*, 4 juill. 2016, disponible sur <<https://www.ejiltalk.org>>.

<sup>4</sup> 962 accords sont bilatéraux et 270 accords sont multilatéraux. 1042 accords (814 bilatéraux et 228 multilatéraux) sont en vigueur (Service européen d'action extérieure, *Treaties Office Database*, <<http://ec.europa.eu/world/agreements>>, consulté le 15 déc. 2017).

<sup>5</sup> Les obligations interdépendantes sont celles « dont l'exécution par chaque partie est conditionnée par l'exécution correspondante par toutes les parties » (Annuaire de la Commission du droit international, 1958, II, p. 46). Les obligations intégrales sont celles « autonome[s], absolue[s] et intrinsèque[s] pour chaque partie », dont l'exécution « ne dépend pas d'une exécution correspondante par les autres parties » (Annuaire de la Commission du droit international, 1957, II, p. 54).

<sup>6</sup> Selon les orientations du Conseil européen pour les négociations sur le Brexit, « [à] la suite du retrait, le Royaume-Uni ne sera plus couvert par des accords conclus par l'Union ou par des États membres agissant en son nom, ou par l'Union et ses États membres agissant conjointement. L'Union continuera, en matière d'accords internationaux, à être investie de ses propres droits et obligations. À cet égard, le Conseil européen attend du Royaume-Uni qu'il honore sa part de tous les engagements internationaux contractés dans le contexte de son appartenance à l'Union » (EUCO XT 20004/17, 29 avr. 2017, § 13). Cependant, la référence aux accords conclus par les États membres agissant en nom de l'Union peut surprendre, car il ne s'agit pas d'accords de l'Union. Selon les directives de négociation du Conseil en vue de l'accord de retrait, « [l']accord devrait rappeler que le droit de l'Union (y compris [...] les accords internationaux) cesse d'être applicable au Royaume-Uni à la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait (la "date du retrait") » (21009/17 BXT 16 ADD 1, 22 mai 2017).

<sup>7</sup> Le Royaume-Uni ne s'est pas exprimé sur l'ensemble des accords de l'Union, mais les *policy papers* du gouvernement britannique se félicitent de l'opportunité de conclure des accords commerciaux propres au Royaume-Uni (Her Majesty's Government, *The United Kingdom's exit from, and new partnership with, the European Union*, 2 févr. 2017, §§ 8.43 et

En effet, comme tout acte de droit dérivé, les accords de l'Union ne s'appliquent pas à l'ancien État membre dans ses relations avec l'Union et avec les autres États membres<sup>8</sup>.

Toutefois, le droit de l'Union est en principe inapplicable dans les relations avec les parties non membres de l'Union, si bien que les accords concernés doivent être analysés comme des actes régis par le droit international. Etant régie à la fois par le droit de l'Union et par le droit international, cette situation soulève des questions délicates sur le statut international des États membres, la nature de l'Union et sur l'autonomie de son ordre juridique, qui deviendraient particulièrement épineuses dans un processus de retrait désordonné. Sur le plan pratique, la continuité des droits et des obligations de l'Union n'est pas sujette à débat, mais les solutions théoriquement possibles en ce qui concerne le Royaume-Uni sont multiples : l'inapplicabilité des droits et des obligations établis par les accords, mais aussi la continuité des droits et des obligations du Royaume-Uni et la succession du Royaume-Uni à l'Union en ce qui concerne les droits et obligations de celle-ci. Depuis la campagne électorale en vue de la consultation du 23 juin 2016, cette situation d'incertitude a permis des analyses divergentes des contraintes juridiques qui pèsent sur la pratique conventionnelle britannique post-Brexit (notamment en matière commerciale), que certains considèrent comme négligeables et d'autres comme insurmontables.

En l'état actuel, le sort des accords de l'Union se caractérise par une certaine insécurité juridique (I), même si un nombre limité d'options peut être identifié pour le sort de certaines catégories d'accords (II).

## **I. L'absence de sécurité juridique**

Puisque les clauses des accords de l'Union ne suffisent pas à clarifier les effets des accords après le retrait du Royaume-Uni (A), il faut se tourner vers le droit international coutumier des traités (B).

### **A. L'insuffisance des clauses des accords**

Au prix d'une fragmentation du régime juridique, les clauses de chaque accord pourraient être la meilleure garantie de sécurité juridique quant aux effets de l'accord après le retrait du Royaume-Uni. Aucun accord de l'Union ne contient des clauses spécifiquement applicables au retrait d'un État membre. Cependant, certaines clauses d'application territoriale rendent automatiquement opposabilité aux parties non membres de l'Union l'évolution du champ d'application territorial du droit de l'Union. Ainsi, elles excluent clairement l'applicabilité de l'accord à un État après son retrait de l'Union<sup>9</sup>. Toutefois, les clauses d'application territoriale sont insérées dans un petit nombre d'accords de l'Union<sup>10</sup> et la rédaction de certaines d'entre elles les rend inapplicables au retrait d'un État membre<sup>11</sup>.

Dans certains accords mixtes, le sort de l'accord en ce qui concerne les anciens États membres dépend également des clauses organisation d'intégration économique régionale<sup>12</sup>. En particulier, tant le Royaume-Uni que l'Union sont membres de l'OMC en vertu de l'art. XI § 1 de l'accord de Marrakech. Toutefois, cela ne suffit pas à résoudre toutes les difficultés relatives à l'application du

---

9.1 ; Department for International Trade, *Preparing for our future UK trade policy*, 9 oct. 2017, pp. 8 et 28, disponibles sur <<https://www.gov.uk>>).

<sup>8</sup> Selon l'art. 50 § 3 du Traité UE, le retrait met fin à l'applicabilité du droit de l'Union à l'égard de l'ancien État membre. Les accords de l'Union ne sont donc plus opposables à l'ancien État membre en vertu de l'art. 216 § 2 TFUE (cf. art. 24 du Traité UE pour la PESC). V. les directives de négociation préc. n° 6.

<sup>9</sup> Par ex., selon l'art. 15.15 § 1 de de l'accord de libre-échange avec la République de Corée, « [l]e présent accord s'applique, d'une part, aux territoires auxquels s'appliquent le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans les conditions qui y sont fixées, et, d'autre part, au territoire de la Corée ».

<sup>10</sup> Le recueil des accords du Service européen d'action extérieure en recense 186.

<sup>11</sup> Par ex., certaines de ces clauses visent uniquement à exclure l'application de l'accord dans une partie du territoire de certains États membres (par ex., les territoires ultramarins de la République française).

<sup>12</sup> Le recueil des accords du Service européen d'action extérieure recense 83 clauses de ce type, qui précisent généralement la situation de l'Union et de ses États membres en ce qui concerne l'accord.

droit de l'OMC, en particulier en ce qui concerne l'étendue des droits et des obligations du Royaume-Uni et de l'Union.

### **B. Le manque de clarté du droit coutumier des traités**

Le droit international coutumier des traités, applicable à défaut de règles spéciales dans les relations avec les parties non membres de l'Union, pourrait pallier l'insuffisance des clauses des accords concernés. Toutefois, les effets du retrait d'un État membre d'une organisation internationale sur les accords conclus par l'organisation sont difficile à saisir. La pratique internationale est réduite et peu pertinente : le Brexit n'est pas le premier cas de retrait d'une organisation internationale, mais les organisations internationales concernées jusqu'à présent avaient une activité conventionnelle limitée<sup>13</sup>. Le recours à des analogies avec l'adhésion ou avec des événements donnant lieu à une succession entre sujets de droit international (accession à l'indépendance et séparation de territoire) peut être utile, mais il est loin de garantir la sécurité juridique. Ces analogies reposent sur la sélection d'un certain critère d'analyse de l'Union (l'adhésion met en valeur la communauté, la succession la personnalité juridique), si bien qu'elles peuvent aboutir à des résultats opposés. En outre, elles permettent d'identifier une pratique considérée comme pertinente, mais pas nécessairement des normes juridiques<sup>14</sup>.

Malgré l'insécurité juridique qui entoure le sort des accords de l'Union après le retrait du Royaume-Uni, un nombre limité d'options peut être envisagé pour chaque catégorie d'accords.

## **II. Une esquisse des options possibles**

Le régime juridique des accords conclus par l'Union seule (A) est distinct de celui des accords mixtes (B).

### **A. Les accords conclus par l'Union seule**

Du point de vue du droit de l'Union, l'inapplication à un ancien État membre des accords qu'il n'a pas conclus relève de l'évidence. Néanmoins, du point de vue du droit international, le retrait d'un État membre est en principe *res inter alios acta* et n'est donc pas automatiquement opposable aux parties à l'accord non membres de l'Union. Un refus formel de reconnaître le retrait apparaît improbable, mais une succession *de facto* du Royaume-Uni à l'Union pourrait s'établir pour certains accords. Les parties non membres de l'Union pourraient continuer d'appliquer l'accord à l'égard du Royaume-Uni comme s'il était encore un État membre de l'Union, notamment pour obtenir de celui-ci le respect de leurs droits (et vice-versa). Cette pratique bancal, qui démontre l'ambiguïté du statut international de l'ancien État membre de l'Union, peut se développer pendant une période transitoire en attendant des solutions plus stables. D'une part, l'adhésion du Royaume-Uni aux accords de l'Union, par ex. par un protocole, suppose l'accord de l'Union et des parties non membres de l'Union. Par conséquent, elle suppose des négociations entre le Royaume-Uni et l'Union qui sont souvent difficiles à distinguer de celles sur l'avenir de leur relation future. D'autre part, la négociation de

<sup>13</sup> La pratique du retrait a concerné en particulier la Société des Nations, l'Organisation internationale du travail (en particulier, les États-Unis en 1977), l'UNESCO (en particulier, les États-Unis en 1985, le Royaume-Uni et Singapour en 1986 ; en 2017, les États-Unis et Israël ont également notifié leur décision de se retirer de l'organisation), l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel et l'ONU (cependant, le retrait de l'Indonésie de l'ONU en 1965 peut être qualifié de suspension de la participation aux activités de l'organisation). L'activité conventionnelle de ces organisations est essentiellement limitée aux accords de siège et aux arrangements administratifs avec d'autres secrétariats d'organisations internationales.

<sup>14</sup> La pratique d'adaptation de l'activité conventionnelle des États en vue de leur adhésion à l'Union est riche, mais ne semble pas correspondre à des normes coutumières. Quant au droit coutumier de la succession aux traités, ses contours sont flous : la Conv. de Vienne de 1978 sur la succession des États en matière de traités est en vigueur, mais compte seulement 22 parties, si bien que la succession s'appuie souvent par des solutions conventionnelles *ad hoc*.

nouveaux accords par le Royaume-Uni pourrait s'avérer longue, mais ne peut débiter qu'après le retrait, car elle relève par définition des compétences exclusives de l'Union<sup>15</sup>.

A terme, les parties non membres de l'Union devraient accepter, au moins implicitement, le retrait du Royaume-Uni de l'Union. Du point de vue du droit international, cela n'implique pas nécessairement l'inapplicabilité de plein droit de l'accord au Royaume-Uni. Sur le plan théorique, le retrait pourrait être considéré comme analogue à une accession à l'indépendance ou à une séparation de territoire, ce qui aboutirait à des solutions favorables à la succession du Royaume-Uni à l'Union en ce qui concerne les accords de celle-ci<sup>16</sup>. Toutefois, cela apparaît improbable : l'inapplicabilité de principe de ces accords, conforme au droit de l'Union et non contestée par le Royaume-Uni, correspond aux intérêts des parties non membres de l'Union. Celles-ci peuvent ainsi conclure de nouveaux accords avec le Royaume-Uni, soit en termes identiques à ceux en vigueur avec l'Union, soit après une nouvelle négociation avec un partenaire moins puissant et ayant des intérêts plus ciblés que l'Union.

Suivant l'analogie avec l'adhésion à l'Union, les accords de l'Union deviendraient inapplicables au Royaume-Uni, mais une renégociation serait souvent opportune. A ce stade, il est difficile de mesurer l'impact matériel du retrait du Royaume-Uni et donc l'ampleur des renégociations à envisager. Bien qu'il n'existe pas d'obligation générale de renégocier les accords<sup>17</sup>, chaque partie dispose d'une faculté de dénonciation de l'accord, dans les limites de l'accord et du droit international général. En cas d'échec ou de refus de renégociations, l'Union pourrait dénoncer certains accords dont l'économie d'ensemble au moment de la conclusion dépendait essentiellement des intérêts du Royaume-Uni. Symétriquement, certains partenaires de l'Union pourraient juger inopportun le maintien de concessions faites à l'Union lorsque le Royaume-Uni était membre de l'Union. Les éventuels différends à ce sujet soulèveraient plusieurs questions délicates, notamment celle de l'identification des juridictions internationales compétentes.

## B. Les accords mixtes

Par rapport aux accords conclus par l'Union seule, les accords mixtes présentent des difficultés supplémentaires, car ils ont été également conclus et ratifiés par le Royaume-Uni. Le sort de ces accords fait émerger des problèmes latents quant à leur régime juridique aux pouvoirs des États membres. Dans ces accords, l'expression « partie contractante » peut indiquer, selon les cas, l'Union seule, chaque État membre ou l'Union et ses États membres conjointement. Le sens de l'expression dépend de la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres, qui fait parfois l'objet de déclarations, clauses ou annexes de l'accord<sup>18</sup>. Suivant cette logique, le Royaume-Uni est et reste, aux termes de l'accord, une partie contractante dans les domaines qui relèvent de sa compétence. Après le retrait, l'accord serait donc soumis à un régime au moins double : dans les domaines de compétence exclusive de l'Union, le régime applicable serait celui des accords conclus par la seule Union, sans que cela remette en cause la continuité des droits et obligations du Royaume-Uni dans les domaines de sa compétence.

La participation partielle du Royaume-Uni à l'accord, nouvelle manifestation de son statut international d'ancien État membre, serait source de nombreuses incertitudes. En premier lieu, la répartition des compétences entre l'Union et ses (anciens) États membres est rarement établie avec

<sup>15</sup> En revanche, des pourparlers diplomatiques ont déjà été entamés avec plusieurs États, comme le Japon, l'Inde ou les États-Unis.

<sup>16</sup> Dans la mesure où le retrait était assimilé à une accession à l'indépendance, le Royaume-Uni aurait la faculté de succéder à l'Union en ce qui concerne les accords multilatéraux (art. 17 de la Conv. de Vienne de 1978) ou de négocier la succession en ce qui concerne les accords bilatéraux (art. 16). Dans la mesure où le retrait était assimilé à une séparation de territoire, la succession serait automatique en principe (art. 34).

<sup>17</sup> 25 accords contiennent une « clause évolutive » qui permet, selon des formulations variées, l'adaptation de l'accord au changement de certaines circonstances.

<sup>18</sup> Le recueil des accords du Service européen d'action extérieure recense 92 accords de ce type.

précision. En deuxième lieu, l'adhésion du Royaume-Uni à l'accord en tant que partie ordinaire supposerait l'acceptation au moins de l'Union et des parties non membres de l'Union<sup>19</sup>. En même temps, l'inapplicabilité au Royaume-Uni de l'ensemble de l'accord ne deviendrait possible qu'après sa dénonciation par le Royaume-Uni. Dans certains cas où les droits et les obligations des États membres sont étroitement liés à ceux de l'Union, la dénonciation de l'accord pourrait être obligatoire en droit de l'Union<sup>20</sup>.

Du point de vue du droit international, la dénonciation de l'accord par le Royaume-Uni ne s'impose pas nécessairement, mais permettrait d'assurer une certaine sécurité juridique à l'égard des parties non membres de l'Union. De leur point de vue, la participation partielle du Royaume-Uni à l'accord peut poser problème : le retrait aura mis fin à la capacité du système institutionnel de l'Union de garantir l'exécution, par l'Union et/ou par les États membres, des obligations conjointes découlant des accords, si bien que la viabilité des accords mixtes sur le plan international ne pourra plus être assurée. Cependant, la participation partielle du Royaume-Uni peut être évitée également par la succession du Royaume-Uni à l'Union ou par son adhésion à l'accord comme partie ordinaire.

Le choix entre ces options devrait dépendre des intérêts en jeu et, sur le plan juridique, de l'objet et du but du traité. Par ex., pour les accords établissant des obligations interdépendantes ou intégrales, l'objet et le but des accords plaident pour la participation du Royaume-Uni à l'accord comme partie ordinaire. Dans certains cas, ce résultat pourrait se produire par l'acceptation, même tacite, de l'engagement du Royaume-Uni à respecter l'accord dans son ensemble<sup>21</sup>. En revanche, pour les accords établissant des obligations réciproques, notamment en matière commerciale, ce résultat ne peut se produire qu'après une renégociation de l'accord, assortie éventuellement des périodes de transition. Par ex., au sein de l'OMC, la proposition conjointe du Royaume-Uni et de l'Union européenne pour l'après-Brexit se fonde sur le respect par le Royaume-Uni des obligations indivisibles de l'Union (par ex., les tarifs douaniers) et sur la répartition équitable des obligations divisibles négociées pour l'Union dans son ensemble (par ex., les quotas)<sup>22</sup>. Des négociations avec les autres membres de l'OMC restent néanmoins nécessaires : certains membres de l'OMC considèrent que cette proposition limite leurs droits d'accès au marché de l'Union et du Royaume-Uni<sup>23</sup> et, en tout cas, il faut clarifier l'étendue exacte des droits et des obligations de chacun.

\*\*\*

Des clarifications s'avèrent souvent nécessaires pour déterminer la situation juridique de l'Union et du Royaume-Uni en ce qui concerne chaque accord. Pour plusieurs accords, il faudra attendre l'issue des négociations euro-britanniques sur des sujets liés, comme la participation du Royaume-Uni au financement de certains programmes (par ex. en matière de coopération au développement) ou l'intensité de ses liens futurs avec le marché intérieur. Etant donnée cette situation d'incertitude, le Conseil européen a souligné l'importance d'un « dialogue constructif sur une éventuelle approche commune à l'égard des pays tiers partenaires, des organisations internationales et des conventions internationales concernés »<sup>24</sup>. De son côté, le gouvernement britannique a exprimé son souhait

---

<sup>19</sup> Etant données les incertitudes sur les pouvoirs des États membres en tant que parties aux accords mixtes, qui se sont manifestées récemment à l'occasion de la procédure de conclusion des accords économiques avec Singapour et le Canada, le protocole d'adhésion pourrait être conclu également par les États membres.

<sup>20</sup> V. l'étude d'Angelos Dimopoulos dans cette revue.

<sup>21</sup> En pratique, il pourrait être difficile de distinguer l'adhésion comme partie ordinaire de la succession aux droits et obligations de l'Union.

<sup>22</sup> Lettre des représentants permanents de l'Union et du Royaume-Uni auprès de l'OMC, 11 oct. 2017, disponible sur <<https://ec.europa.eu>>.

<sup>23</sup> Herbert Smith Freehills, *Comments on the UK's October Customs and Trade Policy Papers*, 17 oct. 2017, disponible sur <<http://hsfnotes.com/brexit>>, p. 4.

<sup>24</sup> Ce souhait a été confirmé par le Conseil dans les directives de négociations du 22 mai (§ 18). Dans les orientations sur le Brexit du 15 déc. 2017, le Conseil européen a réaffirmé son souhait d'« éviter de perturber les relations existantes avec d'autres pays tiers » (EUCO XT 20011/17, § 7).

E. Castellarin, « Le sort des accords internationaux de l'Union européenne après le retrait du Royaume-Uni », *Europe*, 2018, n° 2, pp. 28-31

d'assurer, de concert avec ses partenaires économiques non membres de l'Union, la continuité du cadre juridique international<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> *The United Kingdom's exit from, and new partnership with, the European Union* (préc. n° 7), § 9.11 ; *Preparing for our future UK trade policy* (préc. n° 7), p. 18.