



HAL
open science

Perte du statut de citoyen de l'Union et retrait de l'État de nationalité

Vincent Réveillère

► **To cite this version:**

Vincent Réveillère. Perte du statut de citoyen de l'Union et retrait de l'État de nationalité. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2022, 03, pp.576. halshs-03798747

HAL Id: halshs-03798747

<https://shs.hal.science/halshs-03798747>

Submitted on 14 May 2024

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.

3. Perte du statut de citoyen de l'Union et retrait de l'État de nationalité

La solidarité entre le statut de national d'un État membre et celui de citoyen de l'Union peut conduire à ce que la perte du statut de membre de l'État de nationalité – résultant d'un choix souverain – conduise ses nationaux à perdre automatiquement et collectivement la citoyenneté de l'Union. La Cour confirme que les ressortissants britanniques sont désormais des ressortissants d'États tiers et impute complètement la perte de la citoyenneté de l'Union qui en découle au Royaume-Uni.

CJUE, gr. ch., 9 juin 2022, aff. C-673/20, *Préfet du Gers et Institut National de la Statistique et des Études Économiques*.

Statut de citoyen de l'Union, Perte du statut de citoyen de l'Union, retrait d'un État membre de l'Union, Brexit

Dans l'arrêt *Préfet du Gers et INSEE*, la Cour décide que les ressortissants britanniques, dans leur ensemble, ne bénéficient plus du statut de citoyen de l'Union : ils sont collectivement et automatiquement devenus des ressortissants d'États tiers. L'arrêt de la Cour intervient dans le contexte suivant. EP est une ressortissante britannique qui réside en France depuis 1984. À la suite de l'entrée en vigueur de l'accord de retrait lié au Brexit, elle a été radiée des listes électorales et n'a pas pu participer aux élections municipales en 2020. Elle conteste le refus de la réinscrire sur ces listes, arguant notamment qu'elle est privée de tout droit de vote et d'éligibilité parce qu'elle ne peut plus exercer son droit de vote au Royaume-Uni en vertu du droit national (pour la raison qu'elle n'y réside plus depuis plus de 15 ans).

L'arrêt *Préfet du Gers et INSEE* semble traduire une tonalité différente de l'affaire *Wiener Landesregierung*. La Cour met au cœur de celui-ci la souveraineté d'un ancien État membre (elle mentionne cinq fois que le Brexit résulte de la seule décision souveraine du Royaume-Uni¹). Elle refuse de façon attendue que les ressortissants britanniques puissent conserver leur statut de citoyen de l'Union ou les droits qui y sont attachés sur le fondement du TUE, du TFEU et de la Charte (I). Elle décide également d'imputer complètement la perte de citoyenneté de l'Union au Royaume-Uni et de dédouaner l'Union européenne et les États membre de toute responsabilité, ce qui pourrait prêter à discussion (II).

I. La perte du statut de citoyen et des droits qui y sont attachés

En réponse aux questions posées par le tribunal judiciaire d'Auch, la Cour énonce que les ressortissants britanniques, ayant perdu la qualité de national d'un État membre, ne bénéficient plus du statut de citoyen de l'Union. Cela découle de l'interprétation des articles 9 TUE et 20, paragraphe 1, TFEU. La Cour affirme très clairement que les auteurs des traités ont « institué un lien indissociable et exclusif entre la possession de la nationalité d'un État membre et l'acquisition, mais également la conservation, du statut de citoyen de l'Union². » C'est, précise-t-elle ensuite, « dans cette optique », qu'elle a jugé que le statut de citoyen avait vocation à être le « statut fondamental des ressortissants des États membres³ ».

Si les Traités ne mentionnent pas expressément la conservation du statut dont parle la Cour, ni la perte de celui-ci, une interprétation différente eut été difficile à tenir et irait à l'encontre de la jurisprudence de la Cour sur la perte de la citoyenneté. Il faut

¹ Suivant en cela, CJUE, 10 déc. 2018, aff C-621/18, *Wightman e.a.*, § 50.

² *Préfet du Gers et INSEE*, § 48.

³ *Ibid.*, § 49.

noter que le point commun avec l'arrêt *Wiener Landesregierung*, ainsi qu'avec l'argumentation de la Commission dans le cadre de la lutte contre la vente de la nationalité, est la solidarité entre nationalité d'un État membre et citoyenneté de l'Union. Alors qu'elle sert comme un levier pour jouer sur les conditions d'accès à la nationalité dans les premiers cas, elle vient rendre impossible le maintien du statut de citoyen de l'Union en l'absence de la possession de la nationalité d'un État membre.

L'Avocat général Collins justifiait plus amplement l'impossibilité de reconnaître un statut de citoyen de l'Union en dehors de la possession de la nationalité d'un État membre. Il s'agit, explique-t-il, d'une compétence étatique que les États ont décidé de ne pas mettre en commun. « Non seulement ce choix explicite des États membres prive l'Union de tout pouvoir de créer la citoyenneté de l'Union indépendamment de la nationalité conférée par les États membres, mais il érige de surcroît un obstacle constitutionnel à ce qu'un tel pouvoir soit implicitement tiré du droit de l'Union⁴. »

Le départ du Royaume-Uni révèle le rôle prépondérant de l'État de nationalité dans la relation que le citoyen tisse avec l'Union et les autres États membres. Cela n'est pas la citoyenneté de l'Union qui vient affecter les liens entre un État et ses nationaux, c'est l'État qui exerce son pouvoir souverain de faire perdre à ses nationaux leur citoyenneté de l'Union et les droits qui y sont attachés. Ou, pour le dire autrement, ce sont les citoyens britanniques qui ont collectivement décidé de perdre ce statut à l'occasion du référendum sur la sortie de l'Union. La situation de certains d'entre eux, comme la requérante au principal, ne saurait être distinguée eu égard aux liens qu'ils entretiennent avec d'autres États membres.

Cela se justifie, pour l'Avocat général Collins, qui renvoie aux conclusions de l'Avocat général Poires Maduro sur *Rottmann*, parce que la citoyenneté de l'Union, repose *in fine* sur « l'engagement mutuel des États membres⁵ » ; la citoyenneté ne saurait perdurer pour les nationaux d'un État ayant renoncé à cet engagement. Cette réciprocité se retrouve d'ailleurs aussi dans l'article 88-3 de la Constitution française qui était en cause et qui dispose que, « sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le [TUE], le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. »

Si les citoyens britanniques ne sauraient conserver leur statut de citoyen européen, la Cour décide également qu'ils ne sauraient préserver les droits qui en découlent, en dehors de l'accord de retrait. Devenus « ressortissants d'États tiers », ils ne peuvent donc pas invoquer les droits attachés au statut de citoyen de l'Union en se fondant sur le TFUE, le TUE ou la Charte. Ainsi en va-t-il plus particulièrement des droits de vote et d'éligibilité garantis par les articles 20, paragraphe 2, sous b) et 22 TFUE, ainsi que par l'article 40 de la Charte, qui étaient invoqués par la requérante au principal.

La Cour écarte ainsi toute solution qui aurait pu faire perdurer les droits au-delà du statut, comme l'application par analogie des traités (ou d'autres textes, comme de la directive 2004/38). Toutefois il faut rappeler que, en vertu de l'accord de retrait, les ressortissants britanniques conservent leurs droits de résidence et de non-discrimination lorsqu'ils ont exercé leur droit de résider dans un État membre conformément au droit de l'Union avant la fin de la période de transition (et réciproquement, les citoyens de l'Union les conservent lorsqu'ils ont exercé leur droit

⁴ Conclusions de l'AG Collins sur *Préfet du Gers et INSEE*, § 22.

⁵ *Ibid.*, § 36.

de résider au Royaume-Uni⁶).

Ces ressortissants britanniques bénéficient en quelque sorte d'un statut spécifique, fondé sur la réciprocité et la continuité, qui leur permet de jouir d'une partie importante des droits dont ils jouissaient en tant que citoyen de l'Union. Toutefois, ce statut est essentiellement « inerte⁷ », au sens où il préserve l'essentiel des droits existants dans l'État membre de résidence mais ne permet pas d'exercer sa liberté de circuler à l'avenir. Parmi les limites importantes qu'il présente, l'affaire au principal montre aussi qu'il ne couvre pas tous les droits dont jouissent les citoyens de l'Union. Interrogée sur l'interprétation de cet accord, la Cour décide en effet, sans surprise, qu'il ne confère pas aux ressortissants du Royaume-Uni le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État de résidence.

II. L'irresponsabilité de l'Union et des États membres

La Cour énonce très clairement, à différentes reprises, que la perte de la citoyenneté de l'Union et des droits qui y sont attachés est uniquement imputable au Royaume-Uni ; il s'agit « d'une conséquence automatique de la seule décision prise souverainement par le Royaume-Uni de se retirer de l'Union, en vertu de l'article 50, paragraphe 1, TFUE⁸ ». Elle remarque en outre que la privation du droit de vote au Royaume-Uni « relève d'un choix de droit électoral opéré par cet ancien État membre, désormais État tiers⁹ ».

De l'imputation du Brexit au seul Royaume-Uni, la Cour déduit l'irresponsabilité très large des États membres et des institutions de l'Union.

Pour les premiers, la Cour estime que les États membres ne sauraient être tenus de prendre en compte les conséquences de la perte de citoyenneté qu'entraîne le Brexit ; leurs autorités et leurs juridictions « ne sauraient être tenues de procéder à un examen individuel des conséquences de la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, au regard du principe de proportionnalité¹⁰. »

Cela vaut pour l'éventuel maintien de droits que les ressortissants britanniques tenaient de leur statut. Au-delà de l'accord de retrait, les États membres sont libres de les maintenir ou non. Ainsi conservent-ils « la faculté [...] d'accorder, aux conditions qu'ils déterminent dans leur droit interne, un droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants d'États tiers qui résident sur leur territoire¹¹ ».

Cela vaut également pour la perte du statut de citoyen de l'Union. La Cour explique que la perte du statut dans le cas de la requérante est la « résultante automatique d'une décision adoptée souverainement par un ancien État membre, en vertu de l'article 50,

⁶ Sur l'accord de retrait et les droits du citoyen, V., nt., A. ILIOPOULOU-PENOT, « Le Brexit et les droits des citoyens », *RFDA*, mai-juin 2020, p. 420-426 ; C. O'BRIEN, « Between the devil and the deep blue sea : Vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit », *CMLR*, vol. 58, n°2, 2021, p. 431-470 ; M. DOUGAN, *The UK's Withdrawal from the EU: A Legal Analysis*, OUP, 2021 ; E. SPAVENTA, « The Rights of Citizens under the Withdrawal Agreement: A Critical Analysis », *European Law Review* 45, 2020, p. 193-206 ; E. HANCOX, « British Nationals After Brexit: Interpreting the Citizens' Rights Provisions of the Withdrawal Agreement », *EU Law live*, n°108, 2022, p. 5-9.

⁷ E. HANCOX, « British Nationals After Brexit: Interpreting the Citizens' Rights Provisions of the Withdrawal Agreement », *op. cit.*, p. 6.

⁸ *Préfet du Gers et INSEE*, § 59.

⁹ *Ibid.*, § 59.

¹⁰ *Ibid.*, § 61.

¹¹ *Ibid.*, § 82.

paragraphe 1, TUE, de se retirer de l'Union et de devenir un État tiers à celle-ci¹² ». Elle estime qu'elle doit être distinguée de la perte de la citoyenneté de l'Union dans les affaires *Rottmann*, *Tjebbes e.a.* et *Wiener Landesregierung* et que la « jurisprudence issue de ces différents arrêts n'est donc pas transposable à une situation telle que celle au principal¹³ ».

Il faut toutefois se demander si la logique de ces arrêts ne permettrait pas de faire peser certaines obligations sur les États membres de l'Union, et cela malgré la différence de situation.

Certes, la Cour n'était pas interrogée en ce sens. La requérante au principal aurait d'ailleurs, selon toute vraisemblance, facilement pu obtenir la nationalité française en tant que conjointe d'un français. L'Avocat général soulignait le caractère paradoxal de la situation : « alors même qu'elle se prévaut exclusivement de ses liens avec la France pour soutenir qu'elle a le droit au maintien de la citoyenneté de l'Union, EP refuse dans le même temps d'effectuer l'unique démarche pouvant lui permettre de conserver sa citoyenneté de l'Union, à savoir l'introduction d'une demande d'acquisition de la nationalité française¹⁴. »

Au-delà de cette affaire, il faut toutefois souligner que, à la suite de l'arrêt *Wiener Landesregierung*, il serait envisageable que pèsent sur les États membres des obligations relatives à l'acquisition de leur nationalité. En effet, en poussant la logique développée dans l'affaire *Wiener Landesregierung*, il ne serait pas impossible d'imputer aussi la perte définitive de la citoyenneté de l'Union à l'État membre qui aurait refusé la naturalisation d'un citoyen britannique (avant ou après le Brexit). Celui-ci, pour reprendre l'expression de la Cour, ne permettrait pas au citoyen de « recouvrer » la citoyenneté de l'Union.

D'autres situations pourraient aussi être envisagées. Prenons le cas d'un ressortissant autrichien qui, avant le Brexit, aurait acquis par naturalisation la citoyenneté Britannique. Ce faisant, il aurait poussé jusqu'à son terme la logique d'intégration dans un autre État membre qui se trouve au cœur de la citoyenneté, comme l'énonce la Cour dans les arrêts *Lounes* et *Wiener Landesregierung*. Toutefois, il aurait aussi, en application de la réglementation autrichienne, perdu sa nationalité d'origine et, depuis le Brexit, sa citoyenneté de l'Union. Si le Royaume-Uni peut en être tenu responsable, on peut se demander si l'Autriche ne devrait pas respecter les principes du droit de l'Union, et notamment le principe de proportionnalité, si cet ancien national cherchait à recouvrer sa nationalité autrichienne et sa citoyenneté de l'Union.

La question de la possession de plusieurs nationalités, discutée expressément dans l'affaire *Wiener Landesregierung*, se trouve aussi en arrière-plan dans l'affaire *Préfet du Gers et INSEE*. EP refuse de prendre la nationalité française, en raison du serment d'allégeance prêté à la Reine d'Angleterre en tant qu'ancienne fonctionnaire du ministère des affaires étrangères¹⁵ ; il est intimement lié à une conception exclusive du lien de nationalité. Plus généralement, la possession de la nationalité d'un autre État membre de l'Union par les ressortissants britanniques leur permet de conserver leur statut de citoyen de l'Union. En outre, dans le cas où elle résulte d'une naturalisation,

¹² *Ibid.*, § 62.

¹³ *Ibid.*, § 62.

¹⁴ Conclusions de l'AG Collins sur *Préfet du Gers et INSEE*, § 33.

¹⁵ V. *Ibid.*, § 14.

elle devrait aussi pouvoir leur permettre de se prévaloir, par analogie, de la directive 2004/38 en application de la jurisprudence *Lounes* si, comme pourrait le laisser entendre l'arrêt *Wiener Landesregierung*, la possession de la nationalité d'un autre État membre n'est pas nécessaire pour cela.

L'imputation du Brexit au choix souverain du Royaume-Uni conduit également la Cour à affirmer la quasi-irresponsabilité des institutions de l'Union quant aux conséquences de celui-ci pour les ressortissants britanniques. La Cour reformule la question qui lui était posée sur la validité de l'accord de retrait pour dire que la décision 2020/135 l'ayant approuvé n'est pas invalide au motif que cet accord ne confère pas aux ressortissants britanniques qui ont transféré leur résidence dans un État membre avant la fin de la période de transition le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence.

Pour affirmer que cette décision n'est pas disproportionnée, la Cour rappelle la « grande latitude de décision politique dans la conduite des relations extérieures » dont disposent les institutions de l'Union¹⁶. Elle souligne aussi l'importance du « principe de la réciprocité et des avantages mutuels » pour indiquer que, si les institutions de l'Union avaient souhaité prévoir le maintien de ces droits pour les ressortissants britanniques, elles auraient pu se heurter au refus du le gouvernement britannique. Rien ne laisse toutefois penser que des tentatives en ce sens aient eu lieu.

L'arrêt *Préfet du Gers et INSEE* n'est guère surprenant. Il est toutefois révélateur d'une certaine compréhension du statut de citoyen de l'Union. Ce qu'il exprime est que la citoyenneté de l'Union est indissociable de la nationalité parce qu'il s'agit d'un statut qui repose ultimement sur les engagements réciproques pris entre les États membres. Dans cette perspective, l'article 50, paragraphe 1, TFUE, est déterminant pour déterminer la signification du statut de citoyen de l'Union. Les liens tissés avec les autres États membres s'effacent devant le choix souverain de l'État de nationalité, « allégeance première » du citoyen de l'Union, pour reprendre les termes de l'AG Poires Maduro dans ses conclusions sur l'arrêt *Rottmann*¹⁷.

L'imputation au Royaume-Uni de la responsabilité du retrait et de la perte de la citoyenneté de l'Union de ses nationaux est logique et attendue. Toutefois, si ces derniers sont devenus de simple ressortissants d'États tiers, à l'exception de ceux qui possèdent la nationalité d'un autre État membre, la Cour pourrait reconnaître une certaine responsabilité aux États membres dans la préservation du statut ou des droits des ressortissants britanniques, par exemple en contrôlant les éventuels refus de naturalisation qui pourraient leur être opposés. Ce faisant elle révélerait une autre dimension de la citoyenneté et donnerait toute sa valeur aux liens tissés par les ressortissants britanniques avec les États membres en usant de leurs droits de citoyens de l'Union. Elle ne semble toutefois pas décidée à s'engager dans cette voie.

¹⁶ *Préfet du Gers et INSEE*, § 99.

¹⁷ AG Poires Maduro, conclusions sur *Rottmann*, § 23.