



HAL
open science

L'irrévocabilité de la perte collective du statut de citoyen de l'Union par les citoyens britanniques

Vincent Réveillère

► **To cite this version:**

Vincent Réveillère. L'irrévocabilité de la perte collective du statut de citoyen de l'Union par les citoyens britanniques. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2023, 03, pp.551. halshs-04376345

HAL Id: halshs-04376345

<https://shs.hal.science/halshs-04376345>

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.

1. L'irrévocabilité de la perte collective du statut de citoyen de l'Union par les citoyens britanniques

La Cour rejette définitivement les recours de citoyens britanniques contestant la perte de leurs droits de citoyens de l'Union en conséquence du Brexit. Elle considère que les requérants n'ont pas d'intérêt à agir parce que la perte du statut de citoyen de l'Union et celle des droits qui y sont attachés est une conséquence automatique de la seule décision prise souverainement par le Royaume-Uni de se retirer de l'Union, et non de l'accord de retrait ou de la décision du Conseil approuvant cet accord.

CJUE 15 juin 2023, aff. C-499/21 P, C-501/21 P et C-502/21 P, *Silver e.a./Conseil, Shindler e.a./Conseil et Price/Conseil*

Statut de citoyen de l'Union, perte du statut de citoyen de l'Union, Brexit, qualité pour agir, intérêt à agir.

La Cour se prononce dans ces arrêts sur trois ordonnances du Tribunal de l'Union européenne. Des citoyens britanniques, résidant au Royaume-Uni ou dans des États membres de l'Union, avaient contesté l'accord sur le Brexit et la décision 2020/135 du Conseil relative à la conclusion de cet accord, arguant qu'ils avaient pour effet de les priver des droits qu'ils avaient exercés et acquis en tant que citoyens de l'Union. Leurs recours ont été jugés irrecevables par le Tribunal au motif qu'ils n'avaient pas qualité pour agir en vertu de l'article 263, quatrième alinéa : ils n'étaient pas destinataires de la décision attaquée, celle-ci ne les concernait pas individuellement et, cette décision n'étant pas réglementaire, il n'y avait pas lieu de déterminer si ils étaient directement concernés.

La controverse devant le Tribunal, de nature procédurale, impliquait une certaine discussion sur la citoyenneté de l'Union, notamment pour déterminer si les requérants pouvaient être considérés comme individuellement concernés par la décision attaquée. Il était ainsi allégué que les ressortissants britanniques qui avaient exercé leur liberté de circulation formaient un « cercle restreint » de personnes et que ceux qui résidaient depuis plus de 15 ans hors du Royaume-Uni et qui n'avaient en conséquence pas pu voter lors des élections législatives et du référendum du 23 juin 2016 formaient un « second cercle plus restreint ». D'autres qualités spécifiques à certains requérants étaient aussi invoquées (potentiels électeurs, conseillers municipaux déjà élus, personnes dont la vie privée et familiale ou le droit de propriété sera affecté etc.) Ces discussions étaient toutefois menées dans les termes procéduraux de la détermination de la qualité pour agir et le Tribunal a estimé que ces particularités ne sauraient conduire à considérer que les requérants étaient directement et individuellement concernés.

La Cour se dispense complètement d'aborder ces questions dans les trois arrêts, *Silver e.a./Conseil, Shindler e.a./Conseil et Price/Conseil*, par lesquels elle rejette les pourvois formés par les citoyens britanniques contre les ordonnances du Tribunal. Plutôt que d'entrer dans la discussion de la qualité pour agir des requérants, sur laquelle se focalisait l'argumentation, elle décide de soulever d'office la question de leur intérêt à agir qui lui permet de conclure à l'irrecevabilité des recours sans se prononcer, estime-t-elle, sur le raisonnement suivi par le Tribunal.

En effet, l'intérêt à agir et la qualité pour agir sont des conditions de recevabilité distinctes qu'il faut remplir de façon cumulative, si la première fait défaut, comme la Cour le décide dans cette affaire, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la seconde pour conclure à l'irrecevabilité. S'appuyant sur sa jurisprudence, la Cour souligne que

l'intérêt pour agir suppose que l'annulation de l'acte contesté « soit susceptible, par elle-même, d'avoir des conséquences juridiques et que le recours puisse ainsi, par son résultat, procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté¹ ». L'intérêt pour agir fait en revanche défaut « lorsque l'issue favorable d'un recours ne serait pas de nature, en tout état de cause, à donner satisfaction au requérant² ».

Pour conclure à l'absence d'intérêt à agir, la Cour s'appuie très largement sur l'arrêt *Préfet du Gers et INSEE*³, décidé postérieurement aux ordonnances contestées. Elle estime dans cet arrêt que 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 conduise ses nationaux à perdre automatiquement et collectivement la citoyenneté de l'Union. Confirmant que les ressortissants britanniques sont désormais des ressortissants d'États tiers, elle impute complètement la perte de la citoyenneté de l'Union qui en découle au choix souverain du Royaume-Uni. Elle refuse aussi clairement la conservation du statut de citoyen de l'Union indépendamment de celui de national d'un État membre ainsi que celle des droits qui en découlent en dehors du statut (à l'exception de ce qui est prévu par l'accord de retrait).

Reprenant ce raisonnement dans les décisions commentées, elle estime que, « pour les requérants, la perte du statut de citoyen de l'Union et, par voie de conséquence, celle des droits attachés à ce statut, est 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, TUE [...] et non de l'accord de retrait ou de la décision litigieuse⁴. » Il en résulte que le recours, dirigé contre l'accord sur le Brexit et la décision 2020/135 du Conseil, au motif qu'ils auraient entraîné pour les requérants la perte du statut de citoyen de l'Union et des droits qui y sont attachés, doit être jugé irrecevable. L'annulation de la décision litigieuse ne serait pas de nature à fonder un intérêt pour agir parce qu'elle ne remettrait pas en cause la perte de la citoyenneté et des droits qui y sont attachés⁵.

Cette conclusion résulte largement de ce que la Cour avait décidé dans l'arrêt *Préfet du Gers et INSEE*. Elle semble toutefois aller encore plus loin dans la déresponsabilisation des institutions de l'Union quant aux conséquences du Brexit pour les ressortissants britanniques. En effet, même si la perte du statut de citoyen et des droits qui y sont attachés est imputée au Royaume-Uni, il n'en demeure pas moins que l'accord de retrait maintient certains de ces droits et qu'il aurait pu en maintenir d'autres. La Cour avait d'ailleurs contrôlé la proportionnalité de la décision approuvant l'accord en ce que celui-ci ne prévoyait pas le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales organisées sur le territoire des États membres au profit des ressortissants du Royaume-Uni qui continuent à résider sur ce territoire après le 1^{er} février 2020, certes de façon très limitée en soulignant la « grande latitude de décision politique dans la conduite des relations extérieures » dont disposent les institutions de l'Union⁶.

¹ *Shindler e.a./Conseil*, § 63.

² *Ibid.*

³ CJUE, gr. ch., 9 juin 2022, aff. C-673/20, *Préfet du Gers et Institut National de la Statistique et des Études Économiques*, V., cette chronique, 2022, « Perte du statut de citoyen de l'Union et retrait de l'État de nationalité ».

⁴ *Shindler e.a./Conseil*, § 68.

⁵ *Ibid.*, § 70.

⁶ *Préfet du Gers et INSEE*, *op. cit.*, § 99.

Bien que procédurale, la conclusion de la Cour s'appuie sur de nombreuses appréciations relatives à ce que signifie la citoyenneté de l'Union et à ses rapports avec le statut de ressortissant d'un État membre. Autrement dit, il semble difficile d'affirmer, comme le faisait le Tribunal pour la question de l'affectation individuelle des requérants, que la question de l'intérêt pour agir peut être tranchée « sans examiner si le statut de citoyen de l'Union présente un caractère permanent et non révocable⁷ ». Pour décider que les requérants n'ont pas intérêt à agir, la Cour doit supposer une certaine conception de la citoyenneté de l'Union, déjà présente dans l'arrêt *Préfet du Gers et INSEE* et sa jurisprudence antérieure. Celle-ci est indissociable de la nationalité et repose ultimement sur les engagements réciproques pris entre les États membres ; elle est automatiquement révoquée par la décision de retrait qui n'est imputable qu'à l'État de nationalité.

⁷ T-252/20, § 66.