

N° 453326
Mme C E S...

N° 456678
Association EUBritizens

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 21 février 2022
Décision du 22 mars 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

1.1. Le retrait du RU de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'UE, le « *Brexit* » pour le désigner de manière plus familière et plus concise, est intervenu conformément à l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE), qui permet à tout Etat-membre de décider de se retirer de l'Union. Le retrait prend alors effet deux ans après la notification de cette décision, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'Etat membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai, ou à la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait s'il en est conclu un entre l'Etat intéressé et l'Union. En l'espèce, après plusieurs prorogations du délai, un tel accord a été conclu. Entré en vigueur le 1^{er} février 2020, il ménage une période de transition jusqu'au 1^{er} janvier 2021, date à laquelle le *Brexit* emporte la plénitude de ses effets.

Et ces effets sont d'une ampleur considérable, dans tous les domaines, en particulier pour les citoyens de l'UE résidant au RU comme pour les Britanniques résidant dans les Etats restés dans l'Union. C'est dans ce contexte que des recours contentieux ont été formés par certains d'entre eux, ainsi Mme S... qui réside en France depuis près de 30 ans, et par l'association EUBritizens, acronyme qui nous semble résumer son objet. Le postulat commun de ces recours est que le *Brexit* ne pouvait provoquer, pour les Britanniques devenus résidents permanents d'un autre Etat de l'UE, la perte des droits attachés à la citoyenneté européenne – à savoir essentiellement, en vertu de l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE), le droit de vote et l'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales, et la liberté de circuler et de séjourner dans toute l'Union.

1.2. Sur ce terrain, ont d'abord été attaqués des actes de droit interne en matière électorale, tirant les conséquences de la perte du droit de vote intervenue dès le début de la période de transition. C'était l'objet de la requête rejetée par votre juge du référé-liberté le 21 février 2020, *M. B...*, n° 438696, C.

Aujourd'hui, le débat porte sur la question du séjour. En cette matière, l'accord de retrait a réglé, entre autres, ce que seraient à compter du 1^{er} janvier 2021 les droits des citoyens de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'UE déjà installés au RU et ceux des Britanniques déjà installés dans l'Union. Pour la France, les mesures d'exécution de cet accord sur ce point ont été rassemblées dans un décret n° 2020-1417 du 19 novembre 2020, « *concernant l'entrée, le séjour, l'activité professionnelle et les droits sociaux des ressortissants étrangers bénéficiaires de l'accord sur le retrait* ». Mme S... et l'association EUBritizens ont demandé au Premier ministre d'abroger ce décret. Elles vous demandent l'annulation de sa décision implicite de refus, par des requêtes que vous pourrez joindre.

2. Elles se déploient en deux temps bien distincts. Le premier est la contestation de principe de la perte de la citoyenneté européenne, que les requérantes estiment contraire à un certain nombre de principes du droit de l'UE. Elles en déduisent que l'accord de retrait, en tant qu'il entraîne selon elles cette perte de citoyenneté, est invalide, et le décret pris pour l'appliquer illégal par voie de conséquence.

On peut être sensible à l'attachement ainsi manifesté à l'Union comme à ses valeurs, on peut l'être aussi à la situation des Britanniques qui subissent à la fois la perte de la citoyenneté européenne et les effets d'une loi du RU excluant de la participation aux scrutins nationaux les ressortissants établis à l'étranger depuis plus de 15 ans. Mais sur le strict plan du droit, le présent recours ne permet pas d'ouvrir la discussion souhaitée par les requérantes sur la perte de la citoyenneté européenne.

2.1. Nous n'avons en effet aucun doute que cette perte découle directement et exclusivement des termes des traités européens et des conséquences qu'ils attachent au retrait d'un Etat membre. L'article 20 du TFUE, qui définit la citoyenneté européenne comme nous l'indiquions, l'attache indissociablement à l'appartenance à l'Union de l'Etat dont on a la nationalité : « *Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre* ». Et aux termes de l'article 50 du TUE que nous mentionnions aussi, dès que le retrait d'un Etat membre est effectif, les traités cessent de s'appliquer à lui. Par le seul fait de ces stipulations, le retrait du RU entraîne nécessairement la perte de la citoyenneté européenne pour ses nationaux. On ne peut suivre les requêtes quand elles tentent un parallèle avec une hypothèse tout à fait différente, celle où une personne se voit retirer à titre individuel la nationalité d'un Etat membre et *en conséquence* perd sa citoyenneté européenne, hypothèse qui a donné lieu à la jurisprudence *Rottmann* de la CJUE¹.

Ces considérations avaient déjà été retenues par votre juge des référés dans la décision du 21 février 2020. Elles conduisent à écarter comme inopérante l'exception d'invalidité soulevée à l'encontre de l'accord de retrait au motif qu'il priverait les ressortissants britanniques de leur citoyenneté européenne : s'il a quelque chose à voir avec la perte de cette citoyenneté, c'est seulement parce que son entrée en vigueur a conféré au retrait son effectivité ; mais son *contenu* n'en est pas la source, qui est à chercher, nous l'avons dit, dans les traités eux-mêmes.

¹ Voir l'arrêt du 2 mars 2010, C-135/08, et ses suites, notamment l'arrêt du 12 mars 2019, *Tjebbes e.a.*, C-221/17, invoqué dans les requêtes.

2.2. Les requérantes opposent certes à cette lecture des traités une autre interprétation, qui convoque des principes généraux comme ceux de confiance légitime et de proportionnalité, pour arriver à la conclusion que le droit de l'UE commande au contraire de conserver aux Britanniques devenus résidents permanents d'Etats de l'Union les droits attachés à sa citoyenneté. Et la CJUE a été saisie de questions préjudicielles sur ce point d'interprétation, posées par les TJ d'Auch et de Perpignan dans des litiges d'inscription sur les listes électorales engagés par des membres de l'association EUBritizens².

L'existence de ces QP pendantes fait-elle obstacle à ce que vous écartiez le moyen comme nous vous l'avons proposé ? Il n'y a en tout cas aucun obstacle de principe, aucune obligation générale de surseoir à statuer dans un tel cas : c'est le sens d'un arrêt du 9 septembre 2015 de la CJUE³, et elle n'a pas davantage posé une telle obligation dans son récent arrêt du 6 octobre 2021 où elle a fait le point des obligations des juridictions nationales en la matière⁴. Comme le rappelle cet arrêt, il appartient à chaque juridiction d'apprécier si l'interprétation du droit de l'UE qu'elle retient est suffisamment claire pour se dispenser d'un renvoi.

Selon nous, cette condition est ici remplie, tant la lecture des traités que nous avons exposée ressort de leurs termes mêmes. Nous nous sentons confortés en cela par la position prise par la CJUE dans un arrêt d'assemblée plénière du 18 décembre 2018, *Wightman* (affaire C-621/18). Certes – et les requérantes ne manquent pas de le souligner – cet arrêt ne juge pas expressément que le retrait d'un Etat-membre entraîne par lui-même la perte de la citoyenneté européenne pour ses nationaux⁵ ; et pour cause puisqu'à cette étape de la procédure du *Brexit*, la question ne lui était pas posée. Il s'agissait de savoir si l'Etat membre ayant initié une procédure de retrait pouvait, avant son terme, renoncer unilatéralement à se retirer. Mais pour donner à cette question une réponse positive, la Cour a notamment relevé que « *le statut de citoyen de l'Union ayant vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membre* » et qu'ainsi, « *l'éventuel retrait d'un État membre de l'Union est de nature à affecter de manière considérable les droits de tous les citoyens de l'Union* », notamment ses propres ressortissants (§ 64). On voit mal comment elle aurait pu affirmer cela si le retrait, au contraire, n'emportait pas par lui-même la perte de la citoyenneté pour ces derniers.

3. Nous nous en tenons donc à notre proposition d'écarter comme inopérante l'exception d'invalidité de l'accord de retrait, et en venons aux autres moyens des requêtes, qui contestent cette fois-ci en elle-même la manière dont le décret attaqué met en œuvre les stipulations de cet accord.

3.1. Parmi les nombreuses matières qu'il régit, n'est en discussion que le droit au séjour, et plus précisément encore le droit au séjour permanent que son article 15 confère aux

² Affaires C-673/20 et C-32/21

³ Affaires C-72/14 et C-197/14

⁴ Affaire C-561/19

⁵ Ce constat est repris dans une ordonnance du 7 février 2020, *Walker*, C-789/19, rejetant un pourvoi contre le rejet pour irrecevabilité d'un recours devant le tribunal de l'UE, à l'endroit où elle cite les arguments du requérant, qui appartient à la même mouvance que l'association EUBritizens. Mais elle refuse, dans le litige qui lui était soumis, d'en tirer quelque conséquence que ce soit.

Britanniques qui se sont établis avant la fin de la période de transition dans un Etat restant membre de l'UE et qui y ont séjourné légalement au moins cinq ans, voire moins dans les hypothèses prévues à l'article 17 de la directive du 29 avril 2004, et aux membres de leur famille – la réciprocité valant pour les citoyens de l'UE au RU. L'article 18 de l'accord précise que « *l'État d'accueil peut exiger* » des intéressés « *qu'ils demandent un nouveau statut de résident* ».

C'est le choix qu'a fait la France, et qui se traduit par les articles 21 à 24 du décret attaqué. Les Britanniques remplissant les conditions doivent demander avant le 1^{er} juillet 2021 un titre portant la mention « *Séjour permanent - Article 50 TUE/Article 18(1) Accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE* ». Ce titre leur est délivré de plein droit, a une validité de 10 ans et est à son tour renouvelé de plein droit. Seule l'existence d'une menace pour l'ordre public permet d'en refuser la délivrance ou le renouvellement.

3.2. Il est d'abord reproché au pouvoir réglementaire d'avoir pris des mesures qui relèvent du domaine de la loi. Mais il n'en irait ainsi que s'il avait défini lui-même la substance du droit au séjour. Or tel n'est pas le cas : c'est l'accord de retrait qui régit le droit au séjour, en fixant notamment ses conditions, et qui pose le principe d'un statut de résident spécifique, avec titre de séjour, que les Etats-membres peuvent instituer. Le décret se borne à prendre des mesures d'application de l'accord de retrait, en précisant les modalités de délivrance et de renouvellement du titre de séjour spécifique. Tant qu'il ne dispose rien qui empiète sur les stipulations de l'accord, il n'empiète pas non plus sur la compétence du législateur.

3.3. Et la même distinction entre régime du droit au séjour lui-même et régime du titre de séjour doit être faite à propos du moyen suivant, tiré de ce qu'en limitant à 10 ans la durée de validité du titre, le décret méconnaîtrait le caractère permanent du droit au séjour consacré par l'article 15 de l'accord de retrait. Dès lors que le titre, à son expiration, est renouvelé de plein droit, nous ne voyons pas en quoi le décret aurait pour objet ou pour effet de limiter à dix ans le droit au séjour. Du reste, il en va de même pour les titres de séjour délivrés aux citoyens de l'UE : la carte « *citoyen UE/séjour permanent* » est d'une durée de dix ans et renouvelable de plein droit (article R. 234-1 nouveau du CESEDA).

L'article 15 de l'accord n'est donc pas méconnu, ce que vous pourrez relever sans avoir besoin de poser la QP demandée sur ce point par les requérantes.

3.4. Enfin, il est reproché aux dispositions du décret d'être discriminatoires à l'encontre des Britanniques, au mépris des normes qui leur garantissent l'égalité de traitement.

Ces normes se trouvent d'abord dans l'accord de retrait lui-même, à son article 12, qui renvoie à l'interdiction de toute discrimination à raison de la nationalité consacrée par l'article 18 du TFUE – les requérantes invoquent, par combinaison, l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux. Eu égard à leur champ d'application et à la portée de l'accord, ces normes ne peuvent être entendues que comme proscrivant les différences de traitement entre ressortissants britanniques et citoyens de l'UE dans l'application de l'accord.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Or, on vient de le voir, il n'y en a pas, sinon celles qui résultent de l'accord lui-même ou sont expressément permises par lui, comme l'obligation de détenir un titre de séjour, qui ne prévaut pas pour les citoyens de l'UE.

En réalité, les requérantes se plaignent avant tout de ce que le titre de séjour de 10 ans renouvelable pour les Britanniques bénéficiaires de l'accord est moins protecteur que la carte de résident de droit commun, car celle-ci peut ouvrir droit, dès son premier renouvellement, à la délivrance d'une carte permanente, en vertu de l'article L. 426-4 nouveau du CESEDA. Mais dans les titres qui peuvent ainsi être transformés en carte permanente, on ne trouve aucun titre délivré aux citoyens de l'UE (l'article mentionne la carte « *résident de longue durée-UE* », elle concerne toutefois des ressortissants de pays tiers s'étant d'abord établis dans un autre Etat de l'UE). Dès lors, on n'a pas affaire à une différence de traitement entre Britanniques et citoyens de l'UE, mais entre ressortissants de différents pays tiers – elle ne saurait être contraire aux normes que nous avons citées.

Pose-t-elle problème au regard du principe général d'égalité, que les requêtes invoquent aussi, tout comme l'article 14 de la convention EDH mais sans préciser dans la jouissance de quel droit garanti par ailleurs par la convention il y aurait discrimination ? Nous ne le pensons pas : dès lors que leur droit au séjour est régi par un instrument international spécifique, l'accord de retrait, les Britanniques ne sont pas juridiquement dans la même situation que les ressortissants des autres pays tiers.

Les moyens dirigés en propre contre le décret ne pourront donc pas davantage être accueillis, EPCMNC au rejet des requêtes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.