

Version anonymisée

-1240593-

C-716/22 – 1

Affaire C-716/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

23 novembre 2022

Juridiction de renvoi :

Tribunal judiciaire d'Auch (France)

Date de la décision de renvoi :

15 novembre 2022

Partie demanderesse :

EP

Partie défenderesse :

Préfet du Gers

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

TRIBUNAL JUDICIAIRE
[OMISSIS]
32000 AUCH

JUGEMENT

[OMISSIS]

Prononcé [OMISSIS] le 15 novembre 2022
[OMISSIS]

[OMISSIS]

ENTRE :

[OMISSIS]

DEMANDEUR :

[OMISSIS]

EP
[OMISSIS]
32430 THOUX

FR

[OMISSIS]

ET

[OMISSIS]

DEFENDEURS :

Monsieur le PREFET DU GERS
[OMISSIS]
32000 AUCH,
non comparant

INSTITUT NATIONAL DE LA
STATISTIQUE ET DES ETUDES
ECONOMIQUES
[OMISSIS]
92120 MONTROUGE,
non comparant

[OMISSIS]

En présence de :
Commune de THOUX (32)
[OMISSIS]
32430 THOUX,
non-comparante

EXPOSE DU LITIGE

EP est mariée à un citoyen français, mais elle n'a pas acquis la nationalité française par mariage, car, en tant qu'ancienne fonctionnaire du Foreign Office, elle a prêté allégeance à la Reine d'Angleterre. Elle vit en France depuis de nombreuses années, où elle exerce la profession d'agricultrice [OMISSIS].

À la suite du référendum organisé par le Royaume-Uni le 23 juin 2016, le Conseil de l'Union européenne a approuvé le 30 janvier 2020 l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, que l'Union européenne et le Royaume-Uni ont conclu le 31 janvier 2020.

L'article 131 de l'accord de retrait prévoit en outre que, pendant la période de transition, les institutions de l'Union européenne disposent des pouvoirs qui leur sont conférés par le droit de l'Union, notamment le tribunal de l'Union européenne et la Cour de justice de l'Union européenne.

Le 1^{er} février 2020, selon le § 3 de l'article 50 du [traité sur l'Union européenne], tous les traités de l'Union et le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ont cessé de s'appliquer au Royaume-Uni.

EP a été radiée des listes électorales avec effet au 1^{er} février 2020. Elle a donc été dans l'impossibilité de participer aux élections municipales le 15 mars 2020.

Le 6 octobre 2020, EP a formalisé une demande de réinscription sur les listes électorales à l'usage des citoyens non français de l'Union européenne. Elle s'est vue opposer un refus le 7 octobre 2020 par Monsieur le maire de la commune de THOUX.

EP a donc saisi la commission électorale de la commune sur le fondement de l'article L 18 du code électoral.

Par courrier du 3 novembre 2020, elle a été informée que la commission électorale ne devait se réunir qu'en mars 2021, soit une vingtaine de jours avant les élections départementales.

Considérant que cette réponse confirmait implicitement le refus de réinscription opposé par le maire, sur le fondement des dispositions de l'article L 20 du code électoral, EP a saisi la juridiction de céans par requête reçue le 9 novembre 2020 aux fins de contester la décision du maire de THOUX.

Par décision du 17 novembre 2020, le juge de céans a :

- **Ordonné** le sursis à statuer sur l'ensemble des demandes formulées par EP,
- **Ordonné** la transmission de l'ensemble du dossier [OMISSIS] au greffe de la Cour de justice [de l'Union européenne] [OMISSIS].

Par arrêt du 9 juin 2022, [Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449),] auquel il sera renvoyé pour plus ample connaissance de sa motivation, la Cour de justice a considéré que les britanniques avaient tous perdu leur citoyenneté européenne et donc leur droit de vote aux élections municipales.

L'affaire est revenue devant le tribunal judiciaire d'AUCH le 20 septembre 2022.

En l'absence de ses contradicteurs, dûment convoqués, EP a demandé qu'il soit à nouveau sursis à statuer en posant à la Cour de justice de l'union européenne la question préjudicielle en validité de l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne portant spécifiquement sur les Élections européennes et sur le fond elle a sollicité :

- **annuler** les décisions prononçant le rejet de la demande présentée par EP en vue d'être réinscrite sur la liste électorale de Thoux (Gers) ;

[OMISSIS] [demande relative aux dépens]

Elle expose que, si la perte de la citoyenneté européenne et la perte de droit de vote aux élections municipales pour les Brexpat sont désormais actées au niveau du droit communautaire par l'arrêt C-673/20 du 9 juin 2022, le Tribunal Judiciaire admettra d'abord que la Cour de Justice de l'Union n'a pas statué sur la question du droit de vote des Brexpat aux élections européennes.

C'est à dessein que la Cour de Justice n'a pas statué sur cette question, laquelle mérite une instruction à part entière eu égard au précédent de Gibraltar concernant le droit de vote accordé à des non citoyens européens pour les élections européennes par la CJUE et la CEDH.

Le Président de la Cour de Justice a clairement invité EP à revenir vers cette Cour avec une question préjudicielle précise portant sur les élections européennes, raison pour laquelle EP formule une question préjudicielle complémentaire.

EP entend également indiquer au Tribunal judiciaire que, si la perte sans exclusive de la citoyenneté européenne et du droit de vote aux élections municipales pour les Brexpat a été reconnue au plan du droit communautaire par la Cour de Justice de l'Union européenne, en omettant au demeurant le serment à la Reine d'Angleterre d'EP, cette position demeure contestable au niveau de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et, de sorte que la radiation sur la liste électorale de EP est inconventionnelle.

Il sera renvoyé à la lecture de l'arrêt de la Cour de justice du 9 juin 2022, pour plus ample connaissance des questions préjudicielles posées à la Cour de justice et du présent litige.

[OMISSIS] [mention de procédure]

MOTIVATION DE LA DECISION

En rayant EP des listes électorales, l'administration française l'a de facto déchu non seulement de son droit de vote aux élections municipales mais également aux élections européennes.

Paradoxalement, EP a perdu son droit de vote aux élections municipales parce que, précisément, elle avait été déchu de sa citoyenneté européenne.

Si, dans son arrêt du 9 juin 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a restreint les réponses, d'ailleurs négatives, au seul droit de vote de EP aux élections municipales, elle ne s'est pas prononcée sur le droit de vote aux élections européennes des britanniques.

Le tribunal judiciaire d'Auch est donc encore saisi de l'entier litige, même si, par évidence, la perte de la citoyenneté européenne et la perte de droit de vote aux élections municipales pour les Brexpat sont désormais actées au niveau du droit communautaire par l'arrêt C-673/20 du 9 juin 2022.

Toutefois, dans l'affaire *Matthews c. Royaume-Uni*, 24833/94, arrêt du 18 février 1999, la Cour européenne des droits de l'homme a retenu pour les habitants de Gibraltar non citoyens européens que « *le Parlement européen se trouve suffisamment associé au processus législatif spécifique conduisant à l'adoption de certains types d'actes communautaires, ainsi qu'au contrôle démocratique*

général des activités de la Communauté, pour que l'on puisse considérer qu'il constitue une partie du "corps législatif" de Gibraltar aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1 ».

Le 12 septembre 2006, la Cour de Justice de l'Union a, dans un arrêt Espagne/Royaume-Uni (C-145/04[, EU:C:2006:543]), pour sa part considéré ensuite que « ...*les États contractants jouissent d'une ample marge d'appréciation pour entourer le droit de vote de conditions. Cependant, ces conditions ne peuvent réduire les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité. Elles doivent poursuivre un but légitime et les moyens employés ne peuvent se révéler disproportionnés... ».*

Donc, en résumé, la résidence fixe, stable et sereine sur le territoire de l'Union européenne permettrait à un résident de considérer qu'il appartient à un corps législatif, européen en l'espèce. Un État peut réglementer son droit de vote avec des mesures proportionnées à l'objectif visé mais sans offenser ce droit au point de le rendre ineffectif.

C'est encore cette solution qui semble s'être dégagée quand la CJCE a adopté un raisonnement de non-exclusion à un non citoyen européen à Gibraltar, comme cela pourrait l'être selon des critères à définir par la Cour de Justice de l'Union à des anciens citoyens de l'Union britanniques ayant encore aujourd'hui des liens étroits avec les États membres du fait notamment de leur lieu de résidence : « *En l'état actuel du droit communautaire, la détermination des titulaires du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ressortit à la compétence de chaque État membre dans le respect du droit communautaire. Les articles 189 CE, 190 CE, 17 CE et 19 CE ne s'opposent pas à ce que les États membres octroient ce droit de vote et d'éligibilité à des personnes déterminées ayant des liens étroits avec eux, autres que leurs propres ressortissants ou que les citoyens de l'Union résidant sur leur territoire.*

En effet, ni les articles 189 CE et 190 CE, ni l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct n'indiquent de manière explicite et précise quels sont les bénéficiaires du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen. S'agissant des articles 17 CE et 19 CE, relatifs à la citoyenneté de l'Union, seul ce dernier traité spécifiquement, dans son paragraphe 2, du droit de vote au Parlement européen. Or, cet article se limite à appliquer le principe de non-discrimination en raison de la nationalité à l'exercice de ce droit.

De plus, en ce qui concerne l'existence éventuelle d'un lien entre la citoyenneté de l'Union et le droit de vote et d'éligibilité, lequel imposerait que ce droit soit toujours réservé aux citoyens de l'Union, aucune conclusion claire à cet égard ne peut être tirée des articles 189 CE et 190 CE, relatifs au Parlement européen, qui indiquent que celui-ci est composé de représentants des peuples des États membres. En effet, le terme « peuples », qui n'est pas défini, est susceptible d'avoir différentes significations selon les États membres et langues de l'Union.

Quant aux articles du traité relatifs à la citoyenneté de l'Union, il ne peut être déduit de ceux-ci un principe selon lequel les citoyens de l'Union seraient les seuls bénéficiaires de toutes les autres dispositions du traité, ce qui impliquerait que les articles 189 CE et 190 CE ne s'appliqueraient qu'à ces seuls citoyens. En effet, si l'article 17, paragraphe 2, CE prévoit que les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le traité, ce dernier reconnaît des droits qui ne sont pas liés à la qualité de citoyen de l'Union ni même de ressortissant d'un État membre. Quant à l'article 19, paragraphe 2, CE, s'il implique que les ressortissants d'un État membre bénéficient du droit de vote et d'éligibilité dans leur propre pays et impose aux États membres de reconnaître ces droits aux citoyens de l'Union résidant sur leur territoire, il ne saurait en être déduit qu'un État membre serait empêché d'octroyer le droit de vote et d'éligibilité à des personnes déterminées ayant un lien étroit avec lui sans cependant avoir la qualité de ressortissant de cet État ou d'un autre État membre. Par ailleurs, dès lors que le nombre des représentants élus dans chaque État membre est fixé à l'article 190, paragraphe 2, CE et que, en l'état actuel du droit communautaire, les élections au Parlement européen sont organisées dans chaque État membre pour les représentants élus dans cet État, une extension, par un État membre, du droit de vote à ces élections à d'autres personnes que ses propres ressortissants ou que les citoyens de l'Union résidant sur son territoire n'affecte que le choix des représentants élus dans cet État membre et n'a d'incidence ni sur le choix ni sur le nombre des représentants élus dans les autres États membres.

Il s'ensuit que le Royaume-Uni n'a pas violé les articles 189 CE, 190 CE, 17 CE et 19 CE en adoptant une loi qui prévoit, en ce qui concerne Gibraltar, que des ressortissants du Commonwealth résidant sur ce territoire, qui n'ont pas la qualité de ressortissant communautaire, ont le droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen. »

En adoptant ces critères juridiques, l'appréciation in concreto de la situation de EP s'impose :

- EP a conservé des liens étroits avec la France, État membre de l'Union mais en plus, du fait de l'exclusion de son droit de vote aux élections britanniques du fait de la loi anglaise « 15 year rule » et de la perte du droit de vote aux élections municipales suite au Brexit selon l'arrêt de la CJUE du 9 juin 2022, C-673/20, EP se retrouve sans le moindre droit de vote,
- Sa dignité humaine est atteinte significativement puisque, alors même qu'elle reste une personne respectable jamais condamnée, elle se trouve privée du droit le plus élémentaire à la liberté d'expression, ce qui semble tout à fait disproportionné avec l'objectif premier du traité organisant le retrait du Royaume-Uni des traités sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- L'atteinte à la vie privée et familiale de EP est évidente, car elle est privée de tout droit de vote tant pour les élections britanniques, françaises que

européennes à cause de l'application à son cas de la règle « 15 year rule » et de la ratification du Brexit le 31 janvier 2020,

En conclusion, au regard de la jurisprudence des instances européennes sus-citées, il serait envisageable que EP, ressortissante britannique résidant en France depuis plusieurs décennies, qui a légitimement bénéficié du droit de vote aux élections municipales et européennes, puisse continuer à exercer paisiblement un droit de vote aux élections européennes.

Par ailleurs, comme déjà évoqué lors de notre précédente décision avant dire droit en date du 17 novembre 2020, il résulte de la jurisprudence française, civile ou administrative, que le principe de proportionnalité a pour objet de modérer le pouvoir des autorités publiques aux fins de garantir les droits et l'autonomie des personnes et éviter les atteintes, qui, par leur caractère excessif ou trop radical, seraient de nature à porter atteinte à la substance même des droits et des libertés.

Concrètement, la puissance publique ne peut limiter la liberté des citoyens que dans la mesure indispensable à la protection des intérêts publics et elle doit assurer en priorité la garantie des droits fondamentaux. Une mesure restrictive des droits et des libertés doit donc être à la fois appropriée ou adaptée, nécessaire et proportionnée.

Consacré par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le principe de proportionnalité est désormais un principe général du droit de l'Union reconnu par l'article 5 § 4 du traité sur l'Union européenne. Il a le même objet : modérer le pouvoir des autorités publiques en évitant les atteintes qui, par leur caractère excessif ou radical seraient de nature à porter atteinte à la substance même des droits et des libertés. Ce principe s'impose donc aux institutions de l'Union européenne ainsi qu'aux États membres lorsqu'ils appliquent le droit.

Outre la jurisprudence du conseil d'État, l'exigence de proportionnalité imprègne désormais également le droit constitutionnel, qui a consacré la proportionnalité à partir de l'exigence de nécessité des peines prévue par l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et de citoyen.

En l'espèce, EP, résidente en France depuis le 29 avril 1984, [comme] prouvé par les éléments versés au dossier, ne peut plus voter à la moindre élection britannique en raison de la loi britannique dite « *Representation of the People Act 1985* ».

S'agissant de cette disposition légale britannique, la CEDH a statué sur le cas de Monsieur SHINDLER le 7 mai 2013, concluant à la non-violation de l'article 3 [du] Protocole n° 1 à la convention. En l'espèce, l'intéressé pouvait encore voter aux élections européennes et municipales, en 2013, lors de la décision de la CEDH.

Le cas de EP est différent, puisque, alors même qu'elle était inscrite sur les listes électorales en Isère, puis, à partir du mois d'octobre 2000, à THOUX 32, elle a perdu le droit de vote aux élections européennes et municipales en 2020, par application des dispositions de l'article 127 de l'accord de retrait du Royaume-Uni, qui précise que les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui prévoient les droits de vote et d'éligibilité des citoyens européens aux élections européennes et municipales ne sont pas applicables Royaume-Uni pendant la période de transition de deux ans.

EP, personne majeure civilement capable, non déchue pénalement, se retrouve donc totalement dépourvue du droit de vote.

Or, comme rappelé par la CEDH, loin d'être un privilège, le droit de vote constitue un droit garanti par la convention (Albanese c. Italie, 23 mars 2006). De plus, une restriction au droit de vote doit répondre à un but légitime et ne peut pas admettre une restriction absolue (Alajos Kiss c. Hongrie, 20 mai 2010).

Le juge de céans constate que l'application des dispositions de cet accord au cas d'espèce de EP, par ailleurs privée du droit de vote au Royaume-Uni, porte une atteinte disproportionnée à son droit fondamental de vote.

Pour l'ensemble de ces raisons, il est impératif de poser une question préjudicielle complémentaire à la CJUE [comme] ci-après précisé.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [point de procédure]

PAR CES MOTIFS

Le tribunal statuant publiquement par jugement contradictoire et en premier ressort,

Ordonne le sursis à statuer sur l'ensemble des demandes formulées par EP,

[OMISSIS] [mention de procédure]

Pose à la Cour de justice de l'Union européenne les questions suivantes :

1°)

La décision 2020/135 relative à la conclusion de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique n'est-elle pas partiellement invalide en ce que l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne méconnaît les articles 1^{er}, 7, 11, 21, 39 et 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 6 § 3 du Traité de l'Union européenne et le

principe de proportionnalité de l'article 52 de cette même Charte, en tant qu'il ne comporte pas de stipulation permettant de conserver le droit de vote aux élections européennes pour les britanniques, ayant exercé leur libre circulation et leur libre installation sur le territoire d'un autre État membre, autorisant ou non la double nationalité, notamment pour ceux demeurant sur le territoire d'un autre État membre depuis plus de quinze ans soumis à la loi britannique dite « 15 year rule », aggravant ainsi la privation à tout droit de vote, pour des personnes n'ayant pas eu le droit de s'opposer par un vote à la perte de leur citoyenneté européenne et également pour ceux ayant prêté serment d'allégeance à la Couronne britannique ?

2°)

La décision 2020/135, l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, l'article 1^{er} de l'acte portant élection des membres du Parlement européen annexé à la décision 76/787/CECA CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976, l'arrêt Espagne contre Royaume-Uni C-145/04 du 12 septembre 2006 de la Cour de Justice de l'Union européenne, les articles 1^{er}, 7, 11, 21, 39 et 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 6 § 3 du Traité de l'Union européenne et l'arrêt Préfet du Gers C-673/20 du 9 juin 2022 de la Cour de Justice de l'Union européenne, doivent-ils être interprétés en tant qu'ils privent les anciens citoyens de l'Union ayant exercé leur droit à la libre circulation et à la libre installation sur le territoire de l'Union européenne du droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes dans un État membre, ainsi que plus particulièrement les anciens citoyens de l'Union européenne n'ayant plus le moindre droit de vote du fait de l'exercice de leur vie privée et familiale sur le territoire de l'Union depuis plus de quinze ans et n'ayant pu s'opposer par un vote au retrait de leur État membre de l'Union européenne entraînant la perte de leur citoyenneté européenne ?

[OMISSIS]

[OMISSIS] [mentions de procédure]