

# Version anonymisée

C-673/20 - 1

---

**Affaire C-673/20**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt:**

9 décembre 2020

**Juridiction de renvoi:**

Tribunal judiciaire d'Auch (France)

**Date de la décision de renvoi:**

17 novembre 2020

**Partie demanderesse:**

EP

**Partie défenderesse:**

Préfet du Gers

Institut National de la Statistique et des Études Économiques

---

**TRIBUNAL JUDICIAIRE**  
**[OMISSIS] 32000 AUCH [OMISSIS]**

**JUGEMENT**

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

**ENTRE :**

[OMISSIS]

**DEMANDEUR :**

**EP**

**lieu-dit “La Bordevieille”,**

**32430 THOUX,**

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

**ET**

FR

**DÉFENDEURS :**

**Monsieur le PREFET DU GERS**

**[OMISSIS]32000 AUCH,**

**[OMISSIS]**

**INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE**

**ET DES ETUDES ECONOMIQUES**

**[OMISSIS] 92120 MONTRouGE,**

**[OMISSIS]**

**[OMISSIS]**

[OMISSIS] **[Or. 2]**

**PROCEDURE**

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 leurs 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<sup>er</sup> février 2020, selon le paragraphe 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<sup>er</sup> 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 opposée 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.

[OMISSIS].

### **EXPOSE DU LITIGE**

EP demande au tribunal de :

- surseoir à statuer sur la présente instance en posant à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles en interprétation et en validité (interprétation de l'article 50 du traité sur l'Union européenne et l'accord de retrait du Royaume-Uni ; **[Or. 3]** possibilité pour les ressortissants britanniques de conserver les droits à la citoyenneté européenne ; méconnaissance du principe de proportionnalité ; violation du droit à la libre circulation) ;
- annuler les décisions prononçant le rejet de la demande qu'elle a présentée en vue d'être inscrite sur la liste électorale de THOUX [OMISSIS] ;

[OMISSIS] Au soutien de ses prétentions, elle rappelle qu'un autre citoyen britannique, HA, a procédé de même au cours du mois de mai 2020 afin de pouvoir participer au second tour des élections municipales de sa commune. Le tribunal judiciaire de Limoges a rejeté son recours comme confirmé par la Cour de cassation. Ces deux juridictions ayant estimé que la perte de la citoyenneté européenne ne portait pas une atteinte disproportionnée aux droits civils et politiques de HA puisqu'il avait pu voter lors du référendum sur le Brexit et lors des élections législatives organisées en 2019 au Royaume-Uni.

EP rappelle que sa situation est différente puisqu'elle vit en France depuis 36 ans et qu'elle est, à la différence de HA, victime de la règle britannique dite « 15 years rule » qui l'empêche désormais de participer aux élections anglaises.

Deuxièmement, EP soutient que la citoyenneté européenne ne peut pas être automatiquement abrogée comme il ressort de plusieurs jurisprudences prises par application de l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En outre, le principe de sécurité juridique s'oppose à toute forme d'automatisme de l'abrogation des statuts aussi éminents que celui de citoyen européen. Admettre une telle hypothèse reviendrait en ce qui concerne le cas de EP, à lui interdire toute participation au processus démocratique, ce qui constituerait une rupture d'égalité intolérable avec n'importe quel citoyen d'un État membre, une atteinte à sa liberté fondamentale, à sa liberté de circulation.

Troisièmement, la perte automatique de la citoyenneté européenne, constituerait pour EP une violation manifeste du principe européen de proportionnalité.

&

Monsieur le maire de la commune de THOUX a sobrement rappelé que les dispositions réglementaires actuelles ne lui permettaient pas d'inscrire EP sur les listes électorales.

&

Monsieur le Préfet du Gers sollicite le rejet de l'ensemble des requêtes formées par EP.

Il fait valoir que la ratification de l'accord de retrait par le Parlement européen et le Parlement britannique a immédiatement entraîné la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne le 31 janvier 2020 à minuit et subséquemment pour les ressortissants britanniques en France, la perte de leur droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et européennes.

En effet, l'article 127 de l'accord de retrait du Royaume-Uni 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 au Royaume-Uni pendant la période de transition de deux ans prévue par l'accord. **[Or. 4]**

Ainsi le Brexit a entraîné le 1<sup>er</sup> février 2020 la radiation d'office de ses ressortissants par l'INSEE des listes électorales complémentaires en application du III de l'article L16 du code électoral qui impose à cet organisme de radier dans le répertoire électoral unique les électeurs qui n'ont plus le droit de vote.

EP n'a pas la double nationalité et ne peut donc pas être réinscrite sur la liste électorale complémentaire de la commune de THOUX.

### **MOTIVATION DE LA DECISION**

#### **Sur la demande sursis à statuer**

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 reconnue par l'article 5, paragraphe 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, sans qu'il soit nécessaire de répondre à l'ensemble des arguments développés par EP, il sera principalement retenu que, résidente en France depuis le 29 avril 1984, comme prouvé par les éléments versés au dossier, EP 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 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 au 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. 5]**

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).

Il n'appartient pas au juge de céans d'apprécier la pertinence et les motivations de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne du 31 janvier 2020.

En revanche, 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.

Le renvoi préjudiciel est légitime sur la forme en ce que EP a respecté le délai de contestation de la décision implicite de refus d'inscription sur les listes électorales.

Le renvoi préjudiciel est légitime sur le fond en ce que :

- le litige appartient au champ du droit de l'Union et il n'est ni fictif ni artificiel ;
- la question est nouvelle car les actes européens contestés n'ont pas été précédemment déclarés conformes au droit de l'Union dans le cadre d'un recours à titre principal ou à titre préjudiciel ;
- la motivation d'un renvoi préjudiciel a été sus décrite en fait et en droit ;
- les dispositions internes qui pourraient être impactées par la question préjudicielle sont : la décision de l'INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES de radier EP des listes électorales françaises avec effet au 1<sup>er</sup> février 2020, ainsi que le refus en date du 7 octobre 2020 de Monsieur le Maire de THOUX 32430 d'inscrire EP sur la liste électorale de sa commune ;

Il sera donc fait droit à la demande de sursis à statuer et la présente instance fera l'objet de questions préjudicielles en interprétation et en validité devant la Cour de justice de l'Union européenne comme ci-après exposé, sans qu'il soit besoin de recourir à la procédure accélérée.

### **[OMISSIS] PAR CES MOTIFS**

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

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

**[OMISSIS] Pose** à la Cour de justice de l'Union européenne les questions suivantes :

1. L'article 50 du traité sur l'Union européenne et l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne doivent-ils être interprétés comme abrogeant la citoyenneté européenne des ressortissants britanniques ayant, avant la fin de la période de transition, exercé leur droit **[Or. 6]** à la libre circulation et à la libre installation sur le territoire d'un autre Etat membre, notamment pour ceux demeurant sur le territoire d'un autre Etat membre depuis plus de quinze ans et étant soumis à la loi britannique dite « 15 year rule » les privant ainsi de tout droit de vote ?

2. Dans l'affirmative, la combinaison des articles 2, 3, 10, 12 et 127 de l'accord de retrait, du point 6 de son Préambule, et des articles 18, 20 et 21 du Traité sur le

fonctionnement de l'Union européenne doit-elle être regardée comme ayant permis à ces ressortissants britanniques de conserver, sans exclusive, les droits à la citoyenneté européenne dont ils jouissaient avant le retrait de leur pays de l'Union européenne ?

3. Dans la négative de la deuxième question, l'accord de retrait n'est-il pas partiellement invalide en tant qu'il viole les principes formant l'identité de l'Union européenne, et notamment les articles 18, 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mais aussi les articles 39 et [40] de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et ne méconnaît-il pas le principe de proportionnalité, en tant qu'il ne comporte pas de stipulation leur permettant de conserver ces droits sans exclusive ?

4. En tout état de cause, l'article 127, paragraphe 1, sous b), de l'accord de retrait n'est-il pas partiellement invalide en tant qu'il viole les articles 18, 20 et 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mais aussi les articles 39 et 40 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en tant qu'il prive les citoyens de l'Union ayant exercé leur droit à la libre circulation et à la libre installation au Royaume-Uni du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans ce pays et, si le Tribunal et la Cour en ont la même lecture que le Conseil d'Etat français, cette violation ne s'étend-elle pas aux ressortissants du Royaume-Uni ayant exercé leur libre circulation et leur libre installation sur le territoire d'un autre État membre depuis plus de 15 ans soumis à la loi britannique dite « 15 year rule » les privant ainsi de tout droit de vote ?

**[OMISSIS]**