



[Pagina iniziale](#) > [Formulario di ricerca](#) > [Elenco dei risultati](#) > **Documenti**



[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

ECLI:EU:T:2018:838

ARRÊT DU TRIBUNAL (neuvième chambre élargie)

26 novembre 2018 (\*)

« Recours en annulation – Droit institutionnel – Retrait du Royaume-Uni de l’Union - Accord fixant les modalités de retrait - Article 50 TUE – Décision du Conseil autorisant l’ouverture des négociations avec le Royaume-Uni en vue de la conclusion dudit accord – Citoyens du Royaume-Uni résidant dans un autre État membre de l’Union – Acte préparatoire – Acte non susceptible de recours – Défaut d’affectation directe – Irrecevabilité »

Dans l’affaire T-458/17,

**Harry Shindler**, demeurant à Porto d’Ascoli (Italie), et les autres parties requérantes dont les noms figurent en annexe(1), représentés par M<sup>e</sup> J. Fouchet, avocat,

parties requérantes,

contre

**Conseil de l’Union européenne**, représenté par MM. M. Bauer et R. Meyer, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation de la décision (UE, Euratom) du Conseil du 22 mai 2017 autorisant l’ouverture des négociations avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord en vue de la conclusion d’un accord fixant les modalités du retrait de celui-ci de l’Union européenne (document XT 21016/17), y compris l’annexe de cette décision fixant les directives de négociation dudit accord (document XT 21016/17 ADD 1 REV 2),

LE TRIBUNAL (neuvième chambre élargie),

composé de MM. S. Gervasoni (rapporteur), président, L. Madise, R. da Silva Passos, M<sup>me</sup> K. Kowalik-Bańczyk et M. C. Mac Eochaidh, juges,

greffier : M<sup>me</sup> M. Marescaux, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l’audience du 5 juillet 2018,

rend le présent

## **Arrêt**

### **Antécédents du litige**

1 Le 23 juin 2016, les citoyens du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord se sont prononcés par référendum en faveur du retrait de leur pays de l'Union européenne.

2 Le 13 mars 2017, le parlement du Royaume-Uni a adopté le European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 [loi de 2017 sur l'Union européenne (Notification de retrait)], autorisant le Premier ministre à notifier l'intention du Royaume-Uni de se retirer de l'Union en application de l'article 50, paragraphe 2, TUE.

3 Le 29 mars 2017, le Premier ministre du Royaume-Uni a notifié au Conseil européen l'intention de cet État membre de se retirer de l'Union et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) (ci-après l'« acte de notification d'intention de retrait »).

4 Par une déclaration du même jour, le Conseil européen a indiqué avoir reçu l'acte de notification d'intention de retrait.

5 Le 29 avril 2017, le Conseil européen a adopté des orientations qui définissaient le cadre des négociations prévues par l'article 50 TUE et établissaient les positions et les principes généraux que l'Union défendrait tout au long des négociations.

6 Le 22 mai 2017, le Conseil de l'Union européenne a adopté, sur le fondement des dispositions de l'article 50 TUE lu en liaison avec l'article 218, paragraphe 3, TFUE et sur recommandation du 3 mai 2017 de la Commission européenne, la décision autorisant cette dernière à ouvrir les négociations avec le Royaume-Uni en vue d'un accord fixant les modalités de retrait de celui-ci de l'Union et de l'Euratom (ci-après, d'une part, l'« accord fixant les modalités de retrait » ou l'« accord de retrait » et, d'autre part, la « décision attaquée »).

7 La décision attaquée désigne la Commission en tant que négociateur de l'Union (article 1<sup>er</sup>) et précise que les négociations seront menées à la lumière des orientations adoptées par le Conseil européen et conformément aux directives de négociation figurant en annexe de ladite décision (article 2).

8 L'annexe de la décision attaquée (document XT 21016/17 ADD 1 REV 2) contient des directives de négociation, destinées à la première étape des négociations, en ce qui concerne notamment les droits des citoyens, un règlement financier unique, la situation des marchandises mises sur le marché et le résultat des procédures fondées sur le droit de l'Union, les autres questions administratives liées au fonctionnement de l'Union ainsi que la gouvernance de l'accord fixant les modalités de retrait.

### **Procédure et conclusions des parties**

9 Par requête enregistrée le 21 juillet 2017, les requérants, M. Harry Shindler et les autres parties requérantes dont les noms figurent en annexe, ont introduit le présent recours.

10 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le 16 octobre 2017, le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal.

11 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 20 octobre 2017, la Commission a demandé au Tribunal de l'autoriser à intervenir dans le présent litige au soutien des conclusions du Conseil, conformément à l'article 143 du règlement de procédure.

12 Le 30 novembre 2017, les requérants ont déposé au greffe du Tribunal leurs observations sur l'exception d'irrecevabilité.

13 Sur proposition de la neuvième chambre, le Tribunal a décidé, en application de l'article 28 du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant une formation de jugement élargie.

14 Sur proposition du juge rapporteur, le Tribunal (neuvième chambre élargie) a décidé, conformément à l'article 130, paragraphe 6, du règlement de procédure, d'ouvrir la phase orale de la procédure, limitée à la recevabilité du recours.

15 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 5 juillet 2018.

16 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

- annuler la décision attaquée, y compris les directives de négociation qui lui sont annexées ;
- condamner le Conseil aux dépens, y compris les frais d'avocat à hauteur de 5 000 euros.

17 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

- rejeter le recours comme manifestement irrecevable ;
- condamner les requérants aux dépens.

18 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 5 septembre 2018, les requérants ont présenté une preuve nouvelle, au sens de l'article 85 du règlement de procédure, sur laquelle le Conseil a été mis en mesure de prendre position.

## **En droit**

19 Le Conseil soutient que le recours fondé sur l'article 263 TFUE est manifestement irrecevable, la décision attaquée n'étant pas attaquant par une personne physique ou morale et les requérants n'ayant ni intérêt à agir ni qualité pour agir contre la décision attaquée.

20 Les requérants contestent l'argumentation du Conseil et estiment que le recours est recevable.

## **Sur la recevabilité du recours**

21 Le Tribunal estime opportun de se prononcer sur le caractère attaquant de la décision attaquée ainsi que sur la qualité pour agir des requérants au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et d'examiner, à cet égard, si les requérants sont directement concernés par la décision

attaquée. Plus précisément, il convient d'examiner si la décision attaquée produit directement des effets sur la situation juridique des requérants.

22 Le Conseil soutient que la décision attaquée ne peut faire l'objet d'un recours en annulation dès lors qu'il s'agit, à l'égard des requérants, d'une mesure préliminaire ou de nature préparatoire, dont l'objectif est de préparer l'accord fixant les modalités de retrait prévu par l'article 50 TUE. Le fait d'autoriser la Commission à ouvrir des négociations au nom de l'Union et à les conduire à la lumière des orientations adoptées par le Conseil européen et conformément aux directives de négociation qui y sont annexées n'affecterait pas la situation juridique des requérants, qui demeurerait la même avant et après l'adoption de la décision attaquée.

23 En outre, le Conseil fait valoir que les requérants n'ont pas qualité pour agir au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, dès lors notamment qu'ils ne sont pas directement concernés par la décision attaquée. En particulier, la décision attaquée ne produirait aucun effet sur la situation juridique des requérants. Premièrement, ce ne serait pas la décision attaquée qui aurait enclenché la procédure prévue à l'article 50 TUE, mais l'acte de notification d'intention de retrait. Si le Conseil n'avait pas adopté la décision attaquée, la procédure prévue à l'article 50 TUE aurait suivi son cours et, deux ans après l'acte de notification d'intention de retrait, le Royaume-Uni aurait quitté l'Union sans accord fixant les modalités de retrait. Deuxièmement, la décision attaquée n'aurait pas non plus « entériné » l'acte de notification d'intention de retrait et n'aurait fait que tirer les conséquences de cette décision nationale, sans avoir aucun effet sur les droits des requérants. Indépendamment de l'adoption de la décision attaquée, le Royaume-Uni continuerait d'être membre de l'Union jusqu'à la date de son retrait et les requérants continueraient à bénéficier des droits qu'ils tirent des traités à ce titre. Ce n'est qu'au terme de la procédure prévue à l'article 50 TUE que les droits des requérants seraient susceptibles d'être affectés, dans une mesure qu'il n'est d'ailleurs pas possible de prévoir.

24 Les requérants soutiennent que la décision attaquée peut faire l'objet d'un recours en annulation. Ils font valoir également que leur qualité pour agir découle du fait qu'ils sont citoyens du Royaume-Uni expatriés et citoyens de l'Union, qu'ils résident dans un autre État membre de l'Union et qu'ils ont été privés, du fait de la législation dite « 15 years rule » (règle des 15 ans), du droit de vote lors du référendum du 23 juin 2016 et lors des élections générales du 7 mai 2015, qui ont conduit à la désignation des parlementaires ayant « confirmé » le référendum par l'adoption de la loi de 2017 sur l'Union européenne (Notification de retrait).

25 Premièrement, les requérants font valoir que la décision attaquée a des conséquences directes sur les droits qu'ils tirent des traités, notamment en ce qui concerne leur qualité de citoyens de l'Union et leur droit de vote aux élections européennes et municipales, leur droit au respect de leur vie privée et familiale, leur liberté de circuler, de séjourner et de travailler, leur droit de propriété et leurs droits aux prestations sociales.

26 Deuxièmement, les requérants exposent que la décision attaquée n'est pas une simple mesure intermédiaire avant le retrait du Royaume-Uni de l'Union, puisqu'elle comporte, outre un acte explicite d'ouverture des négociations, un acte implicite par lequel le Conseil aurait accepté l'acte de notification d'intention de retrait. La décision attaquée aurait acté la « sortie » irréversible du Royaume-Uni de l'Union le 29 mars 2019.

27 Troisièmement, les requérants indiquent que la décision attaquée, en particulier ses directives de négociation produisant des effets de droit, ne comporte pas l'objectif d'assurer le maintien de la qualité de citoyens de l'Union des citoyens du Royaume-Uni l'ayant acquise avant le 29 mars 2019. Qu'un accord intervienne ou non, il n'existerait pas de doute en ce qui concerne la perte à court ou

moyen terme des droits et des libertés conférés par le droit de l'Union aux citoyens du Royaume-Uni, notamment en ce qui concerne la citoyenneté de l'Union.

28 Quatrièmement, les requérants font valoir que le Conseil aurait dû refuser ou suspendre l'ouverture des négociations. Ils exposent que le processus de retrait est nul en l'absence d'une autorisation constitutionnelle certaine et fondée sur le vote de tous les citoyens du Royaume-Uni, lesquels sont également citoyens de l'Union. Ils soulignent que le Conseil et le Royaume-Uni auraient dû solliciter l'examen juridictionnel de la constitutionnalité de l'acte de notification d'intention de retrait en vertu du principe de coopération loyale prévu à l'article 4, paragraphe 3, TUE et que le Conseil aurait dû solliciter l'avis de la Cour quant à la compatibilité avec les traités de la privation du droit de vote des citoyens du Royaume-Uni expatriés et de leur représentation indirecte par les parlementaires, en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE. Ils ajoutent que rejeter pour irrecevabilité le présent recours violerait le principe de démocratie.

29 Cinquièmement, les requérants font valoir que le présent recours est la seule voie de droit effective devant le juge de l'Union avant la perte inéluctable de leur qualité de citoyens de l'Union qui interviendra le 29 mars 2019, en raison de la décision attaquée.

30 À cet égard, il résulte d'une jurisprudence constante que le recours en annulation est ouvert à l'encontre de tous les actes pris par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts de la partie requérante, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de cette dernière (arrêts du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 9, et du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission, C-362/08 P, EU:C:2010:40, point 51).

31 En outre, lorsque, comme en l'espèce, un recours en annulation est introduit par des requérants non privilégiés contre un acte dont ils ne sont pas les destinataires, l'exigence selon laquelle les effets juridiques obligatoires de la mesure attaquée doivent être de nature à affecter les intérêts de la partie requérante, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celle-ci, se chevauche avec les conditions posées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE (arrêt du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 38).

32 Il résulte en effet des dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE que la qualité pour agir d'une personne physique ou morale pour former un recours contre un acte dont elle n'est pas le destinataire suppose, à tout le moins, que cet acte, qu'il soit réglementaire ou non, la concerne directement. La condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par l'acte faisant l'objet du recours requiert elle-même que la mesure contestée produise directement des effets sur la situation juridique de la partie requérante (voir, en ce sens, arrêts du 5 mai 1998, Dreyfus/Commission, C-386/96 P, EU:C:1998:193, point 43 et jurisprudence citée, et du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 66).

33 Ainsi, tant l'exigence selon laquelle les effets juridiques obligatoires de la mesure attaquée doivent être de nature à affecter les intérêts de la partie requérante, en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de celle-ci, que la condition selon laquelle une personne physique ou morale doit être directement concernée par l'acte faisant l'objet du recours, telle que prévue par l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, supposent que la décision attaquée dans le présent recours produise directement des effets sur la situation juridique des requérants.

34 Or, en l'espèce, la décision attaquée ne produit pas directement de tels effets.

35 La décision attaquée a été prise par le Conseil sur le fondement des dispositions de l'article 50, paragraphe 2, troisième phrase, TUE combiné avec l'article 218, paragraphe 3, TFUE.

36 Aux termes de l'article 50, paragraphes 1 à 3, TUE :

« 1. Tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union.

2. L'État membre qui décide de se retirer notifie son intention au Conseil européen. À la lumière des orientations du Conseil européen, l'Union négocie et conclut avec cet État un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord est négocié conformément à l'article 218, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen.

3. Les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai. »

37 Aux termes de l'article 218, paragraphe 3, TFUE, auquel renvoie l'article 50, paragraphe 2, TUE :

« 3. La Commission [...] présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union. »

38 La décision attaquée est, en vertu de l'article 288 TFUE, obligatoire dans tous ses éléments. Cette décision autorise la Commission à ouvrir des négociations, au nom de l'Union, en vue d'un accord avec le Royaume-Uni fixant les modalités du retrait de celui-ci de l'Union et de l'Euratom et désigne la Commission en tant que négociateur de l'Union (article 1<sup>er</sup> de la décision attaquée). La décision attaquée précise que les négociations sont menées à la lumière des orientations adoptées par le Conseil européen et conformément aux directives de négociation figurant en annexe (article 2 de la décision attaquée).

39 La Cour a jugé qu'une décision adoptée sur le fondement de l'article 218, paragraphes 3 et 4, TFUE produisait des effets juridiques dans les relations entre l'Union et ses États membres ainsi qu'entre les institutions de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 4 septembre 2014, Commission/Conseil, C-114/12, EU:C:2014:2151, point 40, et du 16 juillet 2015, Commission/Conseil, C-425/13, EU:C:2015:483, point 28).

40 Il convient de constater que la décision attaquée produit des effets de droit dans les relations entre l'Union et ses États membres ainsi qu'entre les institutions de l'Union, en particulier à l'égard de la Commission. En effet, la Commission est, du fait de cette décision, autorisée à ouvrir les négociations en vue d'un accord avec le Royaume-Uni, à la lumière des orientations adoptées par le Conseil européen et conformément aux directives de négociation adoptées par le Conseil.

41 En revanche, la décision attaquée ne produit pas directement des effets sur la situation juridique des requérants.

42 Tout d'abord, la décision attaquée, par laquelle le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations avec le Royaume-Uni en application de l'article 50, paragraphe 2, TUE, ne doit pas être confondue avec la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'Union, telle que prévue par l'article 50, paragraphe 1, TUE.

43 La décision attaquée doit également être distinguée de l'acte du 29 mars 2017, par lequel le Premier ministre du Royaume-Uni a notifié au Conseil européen l'intention de ce pays de se retirer de l'Union et de l'Euratom. C'est l'acte de notification d'intention de retrait, et non la décision attaquée, qui a engagé la procédure de retrait prévue à l'article 50, paragraphes 2 et 3, TUE et qui a déclenché le délai de deux ans, prévu à l'article 50, paragraphe 3, TUE, à l'issue duquel, à défaut d'accord de retrait, les traités cessent d'être applicables à l'État concerné, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai.

44 Par ailleurs, la décision attaquée ne modifie pas la situation juridique des citoyens du Royaume-Uni résidant dans l'un des États membres de l'Union à 27 États membres (ci-après l'« Union à 27 »), qu'il s'agisse de leur situation à la date de la décision attaquée ou de leur situation à compter de la date de retrait du Royaume-Uni de l'Union. En particulier, c'est à tort que les requérants font valoir qu'ils sont directement affectés, notamment en ce qui concerne leur qualité de citoyens de l'Union et leur droit de vote aux élections européennes et municipales, leur droit au respect de leur vie privée et familiale, leur liberté de circuler, de séjourner et de travailler, leur droit de propriété et leurs droits aux prestations sociales.

45 La décision attaquée n'affecte pas les droits des requérants, qui bénéficient, ainsi que le souligne le Conseil, des mêmes droits avant et après la décision attaquée. En ce qui concerne les droits des citoyens du Royaume-Uni dans l'Union à 27 à compter de la date de retrait, la décision attaquée constitue seulement un acte préparatoire de l'accord final, dont la conclusion n'est qu'éventuelle et devrait faire l'objet d'une décision ultérieure du Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen (voir, par analogie, s'agissant d'une décision du Conseil autorisant la Commission à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord international, arrêt du 10 mai 2017, Efler e.a./Commission, T-754/14, EU:T:2017:323, point 34).

46 L'annulation éventuelle de la décision attaquée serait ainsi sans incidence sur la situation juridique des citoyens du Royaume-Uni, notamment ceux qui, comme les requérants, résident dans un autre État membre de l'Union et n'ont pas bénéficié du droit de vote lors du référendum du 23 juin 2016 et des élections générales au Royaume-Uni. Elle n'entraînerait ni l'annulation de l'acte de notification d'intention de retrait ni la suspension du délai de deux ans prévu par l'article 50, paragraphe 3, TUE. Les droits des requérants demeureraient inchangés.

47 S'il est vrai que la situation juridique des requérants, notamment en ce qui concerne leur qualité de citoyens de l'Union, est susceptible d'être affectée lors du retrait du Royaume-Uni de l'Union, qu'un accord de retrait puisse ou non être conclu, cette affectation éventuelle de leurs droits, dont il n'est au demeurant possible d'évaluer, à ce jour, ni la consistance ni l'étendue, ne résulte pas de la décision attaquée, comme le relève à juste titre le Conseil.

48 Dans ces conditions, la décision attaquée ne produit pas directement des effets sur la situation juridique des requérants, de sorte que ces derniers ne peuvent introduire un recours en annulation et sont, en outre, dépourvus de qualité pour agir en application des dispositions de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.

49 Aucun des autres arguments invoqués par les requérants ne permet de remettre en cause cette conclusion.

50 En premier lieu, les requérants soutiennent que la décision attaquée n'est pas une simple mesure intermédiaire avant le retrait du Royaume-Uni de l'Union, puisqu'elle comporte, outre un acte explicite d'ouverture des négociations, un acte implicite par lequel le Conseil aurait accepté l'acte de notification d'intention de retrait. La décision attaquée aurait acté la « sortie » irréversible du Royaume-Uni de l'Union le 29 mars 2019.

51 Un tel argument ne peut être accueilli.

52 Il est vrai que la décision attaquée n'est pas une simple mesure intermédiaire ou un acte préparatoire avant le retrait du Royaume-Uni de l'Union, pour autant qu'elle s'applique aux relations entre l'Union et ses États membres ainsi qu'entre les institutions de l'Union. En effet, pour les États membres ainsi que ces institutions, la décision attaquée produit des effets juridiques tels qu'ils sont décrits au point 40 ci-dessus. En revanche, tel n'est pas le cas en ce qui concerne les requérants, pour lesquels elle doit être considérée comme un acte préparatoire qui, ainsi qu'il a été dit aux points 41 à 48 ci-dessus, ne produit pas directement des effets juridiques.

53 Par ailleurs, c'est à tort que les requérants font valoir que la décision attaquée comporterait un acte implicite d'acceptation de l'acte de notification d'intention de retrait et qu'elle aurait acté la « sortie » du Royaume-Uni de l'Union.

54 Ainsi qu'il a été dit aux points 42 et 43 ci-dessus, la décision attaquée ne doit être confondue ni avec la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'Union, telle que prévue par l'article 50, paragraphe 1, TUE, ni avec l'acte de notification d'intention de retrait.

55 En outre, le Conseil n'a pas, par la décision attaquée, pris une décision implicite d'acceptation de l'acte de notification d'intention de retrait.

56 Il résulte en effet des termes de l'article 50 TUE que la possibilité pour un État membre de se retirer de l'Union repose sur une décision unilatérale de celui-ci prise en vertu de ses règles constitutionnelles. L'article 50, paragraphe 1, TUE dispose ainsi qu'un État membre peut « décider » de se retirer de l'Union. L'article 50, paragraphe 2, TUE dispose également que l'État membre « décide » de se retirer de l'Union et procède à une notification au Conseil européen de son intention de se retirer de l'Union, et non à une demande de retrait.

57 L'article 50, paragraphe 3, TUE confirme que la possibilité pour un État membre de se retirer de l'Union n'est pas soumise à une autorisation des institutions de l'Union. En effet, en vertu de l'article 50, paragraphe 3, TUE, à défaut d'accord de retrait, les traités cessent d'être applicables à l'État concerné deux ans après la notification par cet État de son intention de se retirer de l'Union, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai.

58 À cet égard, si l'article 50, paragraphe 1, TUE dispose que la décision par laquelle un État membre décide de se retirer de l'Union est prise conformément à ses règles constitutionnelles, cela ne signifie pas que la décision de retrait donne lieu, de la part des institutions de l'Union, à une décision d'acceptation par laquelle ces institutions vérifieraient le respect desdites règles par l'État concerné. En effet, une telle décision d'acceptation par le Conseil ou par toute autre institution de l'Union n'a pas lieu d'être et n'est pas prévue par les dispositions de l'article 50 TUE.

59 Conformément aux dispositions de l'article 50 TUE, la décision attaquée ne comporte aucune décision entérinant ou acceptant l'acte de notification d'intention de retrait. Au demeurant, l'institution destinataire de l'acte de notification d'intention de retrait n'était pas le Conseil mais le

Conseil européen, lequel a, par déclaration du 29 mars 2017, indiqué avoir reçu ladite notification. De la même façon, le Conseil n'a pas décidé, par la décision attaquée, que le Royaume-Uni « sortirait » de l'Union le 29 mars 2019. Si le considérant 4 de la décision attaquée énonce que les traités cesseront d'être applicables au Royaume-Uni à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification, sauf si le Conseil européen, en accord avec le Royaume-Uni, décide à l'unanimité de proroger ce délai, cette considération, qui se borne à rappeler les termes mêmes de l'article 50, paragraphe 3, TUE, ne signifie pas que le Conseil a décidé que le retrait du Royaume-Uni interviendrait le 29 mars 2019.

60 Les requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que la décision attaquée comporterait un acte implicite par lequel le Conseil aurait accepté l'acte de notification d'intention de retrait ni que la décision attaquée aurait acté la « sortie » du Royaume-Uni de l'Union le 29 mars 2019.

61 En deuxième lieu, les requérants font valoir que la décision attaquée, en particulier les directives de négociation qui lui sont annexées et qui produiraient des effets de droit, ne comporte pas l'objectif d'assurer le maintien de la qualité de citoyens de l'Union des citoyens du Royaume-Uni l'ayant acquise avant le 29 mars 2019. Il n'existerait pas de doute en ce qui concerne la perte à court ou moyen terme des droits et des libertés conférés par le droit de l'Union aux citoyens du Royaume-Uni. Si un accord final était conclu par le Conseil, les négociations en cours pourraient seulement déterminer l'étendue de la perte des droits découlant du droit de l'Union des citoyens du Royaume-Uni expatriés. En l'absence d'accord, le Conseil n'aurait prévu, dans la décision attaquée et ses directives de négociation, aucun objectif de préservation des droits acquis des citoyens du Royaume-Uni. Cette décision ne préserverait donc pas la qualité de citoyens de l'Union des citoyens du Royaume-Uni et n'apporterait aucune certitude sur les droits des citoyens de cet État pour la période postérieure à la date de retrait.

62 Toutefois, la décision attaquée, notamment en ce qu'elle comporte les directives de négociation en vue de l'accord de retrait, ne constitue pas un acte fixant les droits des citoyens du Royaume-Uni résidant dans l'Union à 27 dans le cas où un accord interviendrait. Les directives de négociation se bornent à préciser, en utilisant d'ailleurs, à tout le moins dans les versions en langue française ainsi qu'en langue anglaise, le mode conditionnel plutôt que des termes impératifs, les objectifs de l'Union dans le cadre des négociations avec le Royaume-Uni. Le paragraphe 11 des directives de négociation mentionne notamment que sauvegarder le statut et les droits des citoyens de l'Union à 27 et de leur famille au Royaume-Uni ainsi que ceux des citoyens du Royaume-Uni et de leur famille dans l'Union à 27 constitue la première priorité des négociations. Le point III.1 des directives de négociation, consacré aux droits des citoyens, prévoit ainsi que l'accord « devrait » préserver le statut et les droits tirés du droit de l'Union à la date du retrait, y compris ceux dont la jouissance ultérieure n'interviendra qu'à une date ultérieure ainsi que les droits en cours d'obtention (article 20). Le point III.1 prévoit également que l'accord « devrait » au moins porter sur la définition des personnes qui seront concernées et que son champ d'application *rationae personae* « devrait » être le même que celui de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77), et comprendre les personnes relevant du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1) (article 21).

63 Ainsi, les directives de négociation ne sauraient produire des effets de droit à l'égard des citoyens du Royaume-Uni résidant dans un État membre de l'Union à 27. Premièrement, elles ne

précisent pas nécessairement les positions définitives de l'Union dans le cadre des négociations, puisque, ainsi que l'indique expressément l'article 4 desdites directives, elles pourront être modifiées et complétées, en tant que de besoin, tout au long des négociations, en particulier afin de tenir compte de l'évolution des orientations du Conseil européen. Deuxièmement, les négociations peuvent ne pas aboutir nécessairement à la conclusion d'un accord. Troisièmement, à supposer que les négociations aboutissent à la conclusion d'un accord, les droits des citoyens du Royaume-Uni dans l'Union à 27 éventuellement déterminés par cet accord ne seront, par définition, pas fixés unilatéralement par l'Union, mais dépendront aussi des positions du Royaume-Uni. Quatrièmement, les dispositions relatives à la préservation du statut et des droits des citoyens du Royaume-Uni dans l'Union à 27 à compter de la date de retrait, telles que prévues par un éventuel accord, ne relèvent pas de la seule compétence du Conseil, puisque la décision de conclure l'accord de retrait est prise par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement. Pour l'ensemble de ces raisons, les directives de négociation ne sont adressées qu'à la Commission et ne peuvent avoir pour effet de déterminer les droits des citoyens du Royaume-Uni résidant dans l'Union à 27 à compter de la date de retrait.

64 Par ailleurs, la circonstance, soulignée par les requérants, que les directives de négociation ne comportent pas l'objectif d'assurer le maintien de la qualité de citoyens de l'Union des citoyens du Royaume-Uni l'ayant acquise avant le 29 mars 2019, notamment le droit de vote pour les élections européennes et municipales, n'affecte pas directement leur situation juridique. En effet, ainsi qu'il a été souligné, la décision attaquée, y compris les directives de négociation, n'est qu'un acte préparatoire qui ne saurait préjuger du contenu de l'éventuel accord final, notamment en ce qui concerne le champ d'application *rationae personae* des éventuelles dispositions relatives à la préservation du statut et des droits des citoyens du Royaume-Uni dans l'Union à 27.

65 En outre, la décision attaquée, qui est relative aux négociations entre l'Union et le Royaume-Uni en vue d'un accord fixant les modalités de retrait, n'a pas pour objet de déterminer les droits des citoyens de cet État membre résidant dans l'Union à 27 à compter de la date de retrait, dans le cas où un accord ne serait pas conclu. Par conséquent, les requérants ne peuvent utilement faire valoir que le Conseil n'a pas prévu, dans la décision attaquée et les directives de négociation, d'objectif de préservation des droits acquis des citoyens du Royaume-Uni en l'absence d'accord et que, par suite, la décision attaquée n'apporterait aucune certitude sur les droits des citoyens du Royaume-Uni expatriés à compter de la date de retrait.

66 L'argument des requérants relatif aux objectifs de la décision attaquée et des directives de négociation doit donc être écarté.

67 En troisième lieu, les requérants font valoir que le Conseil aurait dû refuser ou suspendre l'ouverture des négociations. Ils affirment que le processus de retrait est nul en l'absence d'une autorisation constitutionnelle certaine et fondée sur le vote de tous les citoyens du Royaume-Uni, lesquels sont également citoyens de l'Union, et que la décision attaquée n'a probablement pas de fait générateur. Les requérants indiquent qu'ils ont été privés du droit de vote à l'occasion du référendum du 23 juin 2016 ainsi que pour l'élection des parlementaires ayant adopté la loi de 2017 sur l'Union européenne (Notification de retrait) en raison de la « règle des 15 ans » (15 years rule), qui prive du droit de vote les citoyens du Royaume-Uni qui résident hors de celui-ci depuis plus de quinze ans. Par ailleurs, la loi de 2017 sur l'Union européenne (Notification de retrait) n'indiquerait pas que le Royaume-Uni se retire de l'Union, mais autoriserait seulement le Premier ministre à notifier à l'Union la décision du Royaume-Uni de se retirer de l'Union. Les requérants précisent qu'une action judiciaire est actuellement en cours devant une juridiction du Royaume-Uni, que le Conseil et le Royaume-Uni auraient dû solliciter l'examen juridictionnel de la constitutionnalité de l'acte de notification d'intention de retrait en vertu du principe de coopération loyale prévu à

l'article 4, paragraphe 3, TUE et que le Conseil aurait dû également solliciter l'avis de la Cour quant à la compatibilité avec les traités de la privation du droit de vote des citoyens du Royaume-Uni expatriés et de leur représentation indirecte par les parlementaires, en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE. Ils ajoutent que rejeter pour irrecevabilité le présent recours violerait le principe de démocratie, dans la mesure où la suppression de la citoyenneté de l'Union, en mars 2019, interviendra dans des conditions illégales de privation du droit de vote des citoyens de l'Union.

68 Par cette argumentation, les requérants soulèvent des moyens de fond, qui tendent en réalité à contester la légalité de la décision attaquée. Ils contestent en effet cette dernière, en ce qu'elle n'a pas refusé ou suspendu l'ouverture des négociations au regard des conditions dans lesquelles le référendum du 23 juin 2016 et les élections générales au Royaume-Uni se sont déroulés ainsi qu'au regard du contenu de la loi de 2017 sur l'Union européenne (Notification de retrait). Ils contestent également la décision attaquée en ce qu'elle n'a pas été précédée de procédures juridictionnelles visant notamment à vérifier la constitutionnalité de l'acte de notification d'intention de retrait et la compatibilité avec les traités de l'absence de droit de vote des citoyens du Royaume-Uni expatriés.

69 Or, ces moyens de fond sont sans incidence sur la recevabilité du recours, dès lors qu'ils ne remettent pas en cause l'absence d'effets directs de la décision attaquée sur la situation juridique des requérants. Même à supposer que le Conseil eût dû refuser d'ouvrir les négociations ou eût dû vérifier si la décision par laquelle le Royaume-Uni avait décidé de sortir de l'Union avait été prise conformément à ses règles constitutionnelles, il n'en demeure pas moins que la décision attaquée, qui se borne à autoriser l'ouverture des négociations avec le Royaume-Uni et à fixer les directives permettant de conduire lesdites négociations, ne modifie pas la situation juridique des requérants. En particulier, la circonstance que le Conseil n'aurait à tort pas mis en œuvre la possibilité, prévue par l'article 218, paragraphe 11, TFUE, de recueillir l'avis de la Cour sur la compatibilité avec les traités de l'accord envisagé, ou aurait méconnu le principe de coopération loyale, ne peut aboutir à écarter les conditions de recevabilité expressément prévues à l'article 263 TFUE (voir, en ce sens, s'agissant du principe de coopération loyale, arrêt du 20 février 2018, Belgique/Commission, C-16/16 P, EU:C:2018:79, point 40), la demande d'avis étant par ailleurs une faculté et non une obligation de la part du Conseil.

70 S'agissant des allégations d'atteintes au principe de démocratie, qui figure notamment dans le préambule du traité UE, à l'article 2 TUE ainsi que dans le préambule de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il ne saurait être valablement soutenu que le recours devrait être déclaré recevable en ce que la décision attaquée aurait été prise en méconnaissance du principe de démocratie. En effet, un tel raisonnement reviendrait à déduire la recevabilité d'un recours en annulation au titre de l'article 263 TFUE de l'illégalité éventuelle de l'acte attaqué. Or, il résulte de la jurisprudence que la gravité d'un prétendu manquement de l'institution concernée ou l'importance de l'atteinte qui en découlerait quant au respect des droits fondamentaux ne permet pas d'écarter l'application des fins de non-recevoir d'ordre public prévues par le traité FUE (voir, en ce sens, ordonnance du 10 mai 2001, FNAB e.a./Conseil, C-345/00 P, EU:C:2001:270, point 40). Cet argument est donc inopérant, dès lors que la décision attaquée n'apporte, par elle-même, aucune restriction aux droits des requérants.

71 L'argument des requérants selon lequel le Conseil aurait dû refuser ou suspendre l'ouverture des négociations, compte tenu notamment de l'absence d'autorisation constitutionnelle certaine et fondée sur le vote de tous les citoyens du Royaume-Uni, doit ainsi être écarté.

72 En quatrième et dernier lieu, les requérants font valoir que le présent recours est la seule voie de droit effective devant le juge de l'Union avant la perte inéluctable de leur qualité de citoyens de

l'Union qui interviendra le 29 mars 2019, en raison de la décision attaquée. Ni une procédure d'urgence ni, a fortiori, un recours en responsabilité ne pourraient empêcher la privation immédiate de la citoyenneté de l'Union à cette date. La présente voie de recours devrait être préservée en vertu du principe d'une Union fondée sur le droit et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux.

73 Toutefois, il convient de constater que le Conseil n'a pas décidé, par la décision attaquée, que le Royaume-Uni « sortirait » de l'Union à la date du 29 mars 2019, ainsi qu'il a été dit au point 59 ci-dessus. La perte éventuelle de la qualité de citoyens de l'Union des citoyens du Royaume-Uni à la date du 29 mars 2019 ne résulterait donc pas de la décision attaquée, qui ne constitue, à l'égard des requérants, qu'un acte préparatoire.

74 Par ailleurs, le contrôle juridictionnel du respect de l'ordre juridique de l'Union est assuré, ainsi qu'il ressort de l'article 19, paragraphe 1, TUE, non seulement par la Cour, mais également par les juridictions des États membres (voir arrêt du 28 avril 2015, T & L Sugars et Sidul Açúcares/Commission, C-456/13 P, EU:C:2015:284, point 45 et jurisprudence citée). En l'espèce, ainsi que le souligne le Conseil, l'un des principaux griefs invoqué par les requérants est de n'avoir pu voter ni lors du référendum du 23 juin 2016, ni lors de l'élection des parlementaires ayant adopté la loi de 2017 sur l'Union européenne (Notification de retrait). Or, ces procédures de vote des citoyens du Royaume-Uni, ainsi d'ailleurs que l'acte de notification d'intention de retrait, étaient susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le juge du Royaume-Uni, lequel peut, le cas échéant, interroger la Cour sur l'interprétation des traités par la voie de questions préjudicielles, en vertu de l'article 267 TFUE. À cet égard, force est de constater que le juge du Royaume-Uni a été saisi à plusieurs reprises de la légalité des procédures et des actes des autorités du Royaume-Uni visant à mettre en œuvre la procédure de retrait prévue par l'article 50 TUE. Par un arrêt du 28 avril 2016, la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Haute Cour de justice (Angleterre et pays de Galles), division du Queen's Bench (chambre administrative), Royaume-Uni], s'est prononcée sur la requête par laquelle M. H. Shindler et d'autres parties requérantes contestaient la régularité du référendum du 23 juin 2016, en faisant valoir que les citoyens du Royaume-Uni résidant dans un autre État membre de l'Union depuis plus de quinze ans étaient privés du droit de vote par la « règle des 15 ans » (15 years rule), en violation du droit de l'Union. Ainsi qu'il a été souligné lors de l'audience, la même juridiction a également, par un jugement du 12 juin 2018, rejeté une requête par laquelle M<sup>me</sup> E. Webster et d'autres parties requérantes remettaient en cause, compte tenu de l'absence alléguée de décision de retrait prise conformément aux règles constitutionnelles du Royaume-Uni, la conduite par le Royaume-Uni des négociations visant à la conclusion d'un accord de retrait.

75 Enfin, les requérants font valoir, au soutien de leur argumentation tirée de ce que le présent recours serait le seul de nature à garantir leur droit à une protection juridictionnelle effective, que, après le 29 mars 2019, en cas de contentieux portant sur l'éventuel accord de retrait, le Royaume-Uni sera un État tiers à l'Union et pourra ne pas s'estimer lié par une décision du juge de l'Union. Après cette date, aucune force exécutoire ne pourrait être donnée à une décision du juge de l'Union sur l'éventuel accord de retrait.

76 Toutefois, l'irrecevabilité du présent recours n'est pas déduite de la possibilité, pour les requérants, d'introduire un recours, devant le juge de l'Union, contre la décision de conclusion d'un éventuel accord de retrait, mais résulte du constat que la condition selon laquelle la décision attaquée doit produire directement des effets sur la situation juridique des requérants fait défaut en l'espèce. Si cette condition de recevabilité doit être interprétée à la lumière du droit fondamental à une protection juridictionnelle effective, tel que consacré par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux, elle ne saurait être écartée sans excéder les compétences attribuées par le traité FUE aux juridictions de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami

e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, points 97 et 98). L'appréciation de la recevabilité du présent recours, qui obéit aux règles du traité FUE, ne dépend pas davantage de la question de savoir si le Royaume-Uni s'estimera lié par une décision du juge de l'Union dans l'hypothèse d'un contentieux portant sur l'éventuel accord de retrait.

77 L'argument relatif au droit à une protection juridictionnelle effective doit donc être écarté.

78 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la décision attaquée, qui ne produit pas des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts des requérants en modifiant de façon caractérisée la situation juridique de ces derniers, ne peut faire l'objet d'un recours en annulation. En outre, les requérants, qui ne sont pas directement concernés par la décision attaquée, n'ont pas qualité pour agir en vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE. Par conséquent, le recours doit être rejeté dans son intégralité comme étant irrecevable.

### **Sur la demande en intervention**

79 Conformément à l'article 142, paragraphe 2, du règlement de procédure, l'intervention est accessoire au litige principal et perd son objet, notamment lorsque la requête est déclarée irrecevable.

80 Dans ces conditions, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande d'intervention de la Commission au soutien des conclusions du Conseil.

### **Sur les dépens**

81 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

82 Les requérants ayant succombé, il y a lieu de les condamner à supporter leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil, conformément aux conclusions de ce dernier.

83 En application de l'article 144, paragraphe 10, du règlement de procédure, dès lors qu'il est mis fin à l'instance dans l'affaire principale avant qu'il soit statué sur la demande en intervention, la Commission supportera ses propres dépens afférents à la demande en intervention.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre élargie)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté comme irrecevable.**
- 2) **Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande d'intervention de la Commission européenne.**
- 3) **M. Harry Shindler et les autres parties requérantes dont les noms figurent en annexe supporteront leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par le Conseil de l'Union européenne.**
- 4) **La Commission supportera ses propres dépens afférents à la demande en intervention.**

Gervasoni

Madise

daSilvaPassos

Kowalik-Bańczyk

MacEochaidh

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 novembre 2018.

Le greffier

Le président

E. Coulon

M.Prek

\* Langue de procédure : le français.

1 La liste des autres parties requérantes n'est annexée qu'à la version notifiée aux parties.

---