Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

9 juin 2022 *

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Ressortissant du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord résidant dans un État membre – Article 9 TUE – Articles 20 et 22 TFUE – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre de résidence – Article 50 TUE – 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 – Conséquences du retrait d'un État membre de l'Union – Radiation des listes électorales dans l'État membre de résidence – Articles 39 et 40 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Validité de la décision (UE) 2020/135 »

Dans l'affaire C-673/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le tribunal judiciaire d'Auch (France), par décision du 17 novembre 2020, parvenue à la Cour le 9 décembre 2020, dans la procédure

EP

contre

Préfet du Gers,

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

en présence de :

Maire de Thoux,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. L. Bay Larsen, vice-président, M^me^ K. Jürimäe, MM. C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, N. Jääskinen (rapporteur), M^me^ I. Ziemele et M. J. Passer, présidents de chambre, MM. F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, M^me^ L. S. Rossi, MM. N. Wahl et D. Gratsias, juges,

avocat général : M. A. M. Collins,

greffier : M. A. Calot Escobar,

* Langue de procédure : le français.

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour EP, par M[es] J. Fouchet et J.-N. Caubet-Hilloutou, avocats,

– pour le gouvernement français, par M[me] A.-L. Desjonquères ainsi que par MM. D. Dubois et T. Stéhelin, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement roumain, par M[mes] E. Gane et A. Wellman, en qualité d'agents,

– pour le Conseil de l'Union européenne, par M[me] J. Ciantar ainsi que par MM. R. Meyer et M. Bauer, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par M[me] E. Montaguti ainsi que par MM. H. Krämer, C. Giolito et A. Spina, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 24 février 2022,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 50 TUE, des articles 18, 20 et 21 TFUE, des articles 39 et 40 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), des articles 2, 3, 10, 12 et 127 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 (JO 2020, L 29, p. 7), adopté le 17 octobre 2019 et entré en vigueur le 1[er] février 2020 (ci-après l'« accord de retrait »), ainsi que sur la validité de cet accord.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant EP, une ressortissante du Royaume-Uni résidant, depuis l'année 1984, en France, au préfet du Gers (France) et à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE, France) au sujet de la radiation d'EP des listes électorales en France et du refus de réinscription de celle-ci sur la liste électorale complémentaire concernée.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Les traités UE et FUE

3 L'article 9 TUE dispose :

« [...] Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. »

4 L'article 50 TUE prévoit :

« 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, [TFUE]. Il est conclu au nom de l'Union par le Conseil [de l'Union européenne], 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.

[...] »

5 L'article 18, premier alinéa, TFUE énonce :

« Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité. »

6 Aux termes de l'article 20 TFUE :

« 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont entre autres :

[...]

b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ».

7 L'article 21, paragraphe 1, TFUE dispose :

« Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application. »

8 L'article 22 TFUE prévoit :

« 1. Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. [...]

2. [...] [T]out citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. [...] »

La Charte

9 L'article 39 de la Charte, intitulé « Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen », dispose, à son paragraphe 1 :

« Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. »

10 Aux termes de l'article 40 de la Charte, intitulé « Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales » :

« Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. »

L'accord de retrait

11 L'accord de retrait a été approuvé au nom de l'Union et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) par la décision (UE) 2020/135 du Conseil, du 30 janvier 2020 (JO 2020, L 29, p. 1).

12 Les quatrième, sixième et huitième alinéas du préambule de cet accord énoncent :

« Rappelant qu'en vertu de l'[article 50 TUE], en liaison avec l'[article] 106 bis [EA], et sous réserve des modalités définies dans le présent accord, le droit de l'Union et d'Euratom dans son ensemble cesse d'être applicable au Royaume-Uni à partir de la date d'entrée en vigueur du présent accord,

[...]

Reconnaissant qu'il est nécessaire d'offrir une protection réciproque aux citoyens de l'Union et aux ressortissants du Royaume-Uni, ainsi qu'aux membres de leur famille respective, lorsqu'ils ont exercé leurs droits de libre circulation avant une date fixée dans le présent accord, et de garantir que les droits qu'ils tirent du présent accord sont opposables et fondés sur le principe de non-discrimination ; reconnaissant aussi que les droits découlant de périodes d'affiliation à un régime de sécurité sociale devraient être protégés,

[...]

Considérant qu'il est dans l'intérêt tant de l'Union que du Royaume-Uni de définir une période de transition ou de mise en œuvre au cours de laquelle – nonobstant toutes les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union en ce qui concerne la participation du Royaume-Uni aux institutions, organes et organismes de l'Union, en particulier la fin, à la date d'entrée en vigueur du présent accord, des mandats de tous les membres des institutions, organes et organismes de l'Union nommés, désignés ou élus eu égard à l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union – le droit de l'Union, y compris les accords internationaux, devrait être applicable au Royaume-Uni et

sur son territoire, avec, en règle générale, le même effet qu'en ce qui concerne les États membres, afin d'éviter les perturbations au cours de la période durant laquelle le ou les accords sur les relations futures seront négociés ».

13 La première partie dudit accord, intitulée « Dispositions communes », comporte les articles 1er à 8 de celui-ci. Aux termes de l'article 2, sous c) à e), du même accord :

« Aux fins du présent accord, on entend par :

[...]

c) "citoyen de l'Union", toute personne ayant la nationalité d'un État membre ;

d) "ressortissant du Royaume-Uni", un ressortissant du Royaume-Uni, tel que défini dans la nouvelle déclaration du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord du 31 décembre 1982 concernant la définition du terme " ressortissants " [...], ainsi que dans la déclaration no 63 annexée à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne [...] ;

e) "période de transition", la période prévue à l'[article] 126 ».

14 La deuxième partie de l'accord de retrait, intitulée « Droits des citoyens », est composée des articles 9 à 39 de celui-ci. L'article 9, sous c) et d), de cet accord dispose :

« Aux fins de la présente partie, et sans préjudice du titre III, on entend par :

[...]

c) "État d'accueil" :
   i) pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille, le Royaume-Uni, s'ils y ont exercé leur droit de séjour conformément au droit de l'Union avant la fin de la période de transition et continuent d'y résider par la suite ;
   ii) pour les ressortissants du Royaume-Uni et les membres de leur famille, l'État membre dans lequel ils ont exercé leur droit de séjour conformément au droit de l'Union avant la fin de la période de transition et dans lequel ils continuent de résider par la suite ;

d) "État de travail" :
   i) pour les citoyens de l'Union, le Royaume-Uni, s'ils y ont exercé une activité économique en tant que travailleurs frontaliers avant la fin de la période de transition et continuent de le faire par la suite ;
   ii) pour les ressortissants du Royaume-Uni, un État membre dans lequel ils ont exercé une activité économique en tant que travailleurs frontaliers avant la fin de la période de transition et dans lequel ils continuent de le faire par la suite ».

15 L'article 10 dudit accord, intitulé « Champ d'application personnel », prévoit :

« 1. Sans préjudice du titre III, la présente partie s'applique aux personnes suivantes :

a) les citoyens de l'Union qui ont exercé leur droit de résider au Royaume-Uni conformément au droit de l'Union avant la fin de la période de transition et qui continuent d'y résider par la suite ;

b) les ressortissants du Royaume-Uni qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre conformément au droit de l'Union avant la fin de la période de transition et qui continuent d'y résider par la suite ;

[...] »

16 L'article 12 de l'accord de retrait, intitulé « Non-discrimination », énonce :

« Dans le champ d'application de la présente partie, et sans préjudice des dispositions particulières qu'elle prévoit, toute discrimination exercée en raison de la nationalité au sens de l'article 18, premier alinéa, [TFUE] est interdite dans l'État d'accueil et dans l'État de travail à l'égard des personnes visées à l'article 10 du présent accord. »

17 Les articles 13 à 39 de cet accord comportent les dispositions qui précisent le contenu des droits dont jouissent les personnes visées par la deuxième partie dudit accord.

18 L'article 126 du même accord, intitulé « Période de transition », dispose :

« Une période de transition ou de mise en œuvre est fixée, laquelle commence à la date d'entrée en vigueur du présent accord et se termine le 31 décembre 2020. »

19 L'article 127 de l'accord de retrait, intitulé « Portée des dispositions transitoires », prévoit :

« 1. Sauf disposition contraire du présent accord, le droit de l'Union est applicable au Royaume-Uni et sur son territoire pendant la période de transition.

Toutefois, les dispositions suivantes des traités et des actes adoptés par les institutions, organes et organismes de l'Union ne sont pas applicables au Royaume-Uni et sur son territoire pendant la période de transition :

[...]

b) l'article 11, paragraphe 4, [TUE], l'article 20, paragraphe 2, [sous] b), l'article 22 et l'article 24, premier alinéa, [TFUE], les articles 39 et 40 de la [Charte], ainsi que les actes adoptés sur la base de ces dispositions.

[...]

6. Sauf disposition contraire du présent accord, pendant la période de transition, toute référence aux États membres dans le droit de l'Union applicable en vertu du paragraphe 1, y compris dans sa mise en œuvre et son application par les États membres, s'entend comme incluant le Royaume-Uni. »

20 En vertu de l'article 185 de cet accord, celui-ci est entré en vigueur le 1er février 2020. Il ressort, par ailleurs, du quatrième alinéa de cet article que la deuxième partie dudit accord s'applique à compter de la fin de la période de transition.

Le droit français

21 L'article 88-3 de la Constitution du 4 octobre 1958, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 (JORF du 28 juillet 1993, p. 10600), énonce :

« Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le [traité UE], le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. [...] »

22 L'article LO 227-1 du code électoral, issu de la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 (JORF du 26 mai 1998, p. 7975), dispose :

« Les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les citoyens français, peuvent participer à l'élection des conseillers municipaux dans les mêmes conditions que les électeurs français, sous réserve des dispositions de la présente section.

Les personnes mentionnées au premier alinéa sont considérées comme résidant en France si elles y ont leur domicile réel ou si leur résidence y a un caractère continu.

[...] »

23 L'article LO 227-2 du code électoral prévoit :

« Pour exercer leur droit de vote, les personnes visées à l'article LO 227-1 doivent être inscrites, à leur demande, sur une liste électorale complémentaire.

Elles peuvent demander leur inscription si elles jouissent de leur capacité électorale dans leur État d'origine et si elles remplissent les conditions légales autres que la nationalité française pour être électeurs et être inscrites sur une liste électorale en France. »

24 En vertu de l'article L 16, paragraphe III, 2°, du code électoral, l'INSEE est compétent pour radier du répertoire électoral unique les électeurs décédés et les électeurs qui n'ont plus le droit de vote.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

25 EP, ressortissante du Royaume-Uni, réside en France depuis 1984 et est mariée à un citoyen français. Elle n'a pas demandé ou obtenu la nationalité française.

26 À la suite de l'entrée en vigueur de l'accord de retrait, le 1er février 2020, EP a été radiée, avec effet à cette date, des listes électorales en France. Elle n'a ainsi pas été autorisée à participer aux élections municipales qui s'y sont déroulées le 15 mars 2020.

27 Le 6 octobre 2020, EP a déposé une demande visant à obtenir sa réinscription sur la liste électorale complémentaire à l'usage des citoyens non français de l'Union.

28 Par décision du 7 octobre 2020, le maire de la commune de Thoux (France) a rejeté cette demande.

29 Le 9 novembre 2020, EP a saisi la juridiction de renvoi aux fins de contester cette décision.

30 Devant cette juridiction, EP souligne qu'elle ne jouit plus du droit de vote et d'éligibilité au Royaume-Uni en raison de la règle du droit du Royaume-Uni en vertu de laquelle un ressortissant de cet État qui réside depuis plus de 15 ans à l'étranger n'est plus en droit de participer aux élections dans ledit État (ci-après la « règle des 15 ans »).

31 Ainsi, EP se trouverait dans une situation distincte de celle au regard de laquelle la Cour de cassation (France) a jugé que la perte de la citoyenneté de l'Union ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits civils et politiques de la personne concernée, dès lors que celle-ci a pu voter lors du référendum sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union et lors des élections législatives organisées en 2019 dans cet État. Or, tel ne serait pas le cas d'EP.

32 Selon EP, la perte du statut de citoyen de l'Union, consacré à l'article 20 TFUE, ne saurait être une conséquence automatique du retrait du Royaume-Uni de l'Union. Elle ajoute que cette perte viole les principes de sécurité juridique et de proportionnalité et qu'elle constitue également une discrimination entre citoyens de l'Union ainsi qu'une atteinte à sa liberté de circulation.

33 Le maire de la commune de Thoux rappelle que les dispositions nationales applicables ne permettent pas l'inscription d'EP sur les listes électorales.

34 Le préfet du Gers conclut au rejet du recours. Il estime, notamment, que le retrait du Royaume-Uni de l'Union, le 1er février 2020, a entraîné la perte du droit de vote et d'éligibilité des ressortissants de cet État aux élections municipales et européennes organisées en France et, partant, la radiation d'office, par l'INSEE, des ressortissants du Royaume-Uni, tels qu'EP, qui n'ont pas également la nationalité française, des listes électorales complémentaires.

35 La juridiction de renvoi souligne qu'EP se trouve totalement privée de droit de vote étant donné qu'elle ne peut pas voter aux élections au Royaume-Uni en raison de la règle des 15 ans et que, en application des dispositions de l'article 127 de l'accord de retrait, elle a également perdu le droit de vote aux élections du Parlement européen, tout comme aux élections municipales en France.

36 Ladite juridiction considère que l'application des dispositions de cet accord à EP porte une atteinte disproportionnée au droit fondamental de vote de celle-ci.

37 Dans ces conditions, le tribunal judiciaire d'Auch (France) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 50 [TUE] et l'accord de retrait doivent-ils être interprétés comme abrogeant la citoyenneté européenne des ressortissants [du Royaume-Uni] ayant, avant la fin de la période de transition, exercé leur droit à la libre circulation et à la libre installation sur le territoire d'un autre État membre, notamment pour ceux demeurant sur le territoire d'un autre État membre depuis plus de quinze ans et étant soumis à la loi [du Royaume-Uni] dite [la règle des 15 ans] 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 [TFUE] doit-elle être regardée comme ayant permis à ces ressortissants [du Royaume-Uni] 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 [TFUE], mais aussi les articles 39 et 40 de la [Charte], 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 [TFUE], mais aussi les articles 39 et 40 de la [Charte], 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'État 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 [règle des 15 ans] les privant ainsi de tout droit de vote ? »

Sur la demande de réouverture de la procédure orale

38 Par acte déposé au greffe de la Cour le 15 avril 2022, EP a demandé la réouverture de la phase orale de la procédure, en application de l'article 83 du règlement de procédure de la Cour.

39 À l'appui de sa demande, EP a invoqué la circonstance que le Conseil d'État (France) avait rendu, le 22 mars 2022, un arrêt qui, dans une affaire comparable à celle au principal, s'était prononcé, sans attendre l'arrêt de la Cour dans cette dernière, sur les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union sur le statut des ressortissants du Royaume-Uni résidant en France au regard des règles de l'Union en matière de citoyenneté. Elle a également indiqué être en désaccord avec les conclusions de M. l'avocat général, présentées le 24 février 2022, qui auraient, par ailleurs, omis de répondre à plusieurs de ses arguments.

40 À cet égard, il convient de rappeler, d'une part, que le statut de la Cour de justice de l'Union européenne et le règlement de procédure ne prévoient pas la possibilité, pour les intéressés visés à l'article 23 de ce statut, de présenter des observations en réponse aux conclusions présentées par l'avocat général (arrêt du 16 novembre 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a., C-748/19 à C-754/19, EU:C:2021:931, point 30 ainsi que jurisprudence citée).

41 D'autre part, en vertu de l'article 252, second alinéa, TFUE, l'avocat général présente publiquement, en toute impartialité et en toute indépendance, des conclusions motivées sur les affaires qui, conformément au statut de la Cour de justice de l'Union européenne, requièrent son intervention. Il ne s'agit donc pas d'un avis destiné aux juges ou aux parties qui émanerait d'une autorité extérieure à la Cour, mais de l'opinion individuelle, motivée et exprimée publiquement, d'un membre de l'institution elle-même. Dans ces conditions, les conclusions de l'avocat général ne peuvent être débattues par les parties (voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, point 21). Par ailleurs, la Cour n'est liée ni par ces conclusions ni par la motivation au terme de laquelle l'avocat général parvient à celles-ci. Par conséquent, le désaccord d'une partie intéressée avec les conclusions de l'avocat général, quelles que soient les questions que ce dernier examine dans ses conclusions, ne peut constituer en soi un motif justifiant la réouverture de la procédure orale (arrêt du 16 novembre 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim e.a., C-748/19 à C-754/19, EU:C:2021:931, point 31 ainsi que jurisprudence citée).

42 Cela étant, conformément à l'article 83 du règlement de procédure, la Cour peut, à tout moment, l'avocat général entendu, ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure, notamment si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée, ou lorsqu'une partie a soumis, après la clôture de cette phase, un fait nouveau de nature à exercer une influence décisive sur la décision de la Cour, ou encore lorsque l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les intéressés.

43 En l'occurrence, la Cour considère, toutefois, l'avocat général entendu, qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires pour statuer sur la présente demande de décision préjudicielle. Elle relève, par ailleurs, que les éléments invoqués par EP au soutien de sa demande de réouverture de la phase orale de la procédure, en ce compris la décision nationale invoquée, ne constituent pas des faits nouveaux de nature à pouvoir exercer une influence sur la décision qu'elle est ainsi appelée à rendre.

44 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure.

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions

45 Par ses première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 9 et 50 TUE, ainsi que les articles 20 à 22 TFUE, lus en combinaison avec l'accord de retrait, doivent être interprétés en ce sens que, depuis le retrait du Royaume-Uni de l'Union, le 1er février 2020, les ressortissants de cet État qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre avant la fin de la période de transition, ne bénéficient plus du statut de citoyen de l'Union, ni, plus particulièrement, au titre de l'article 20, paragraphe 2, sous b), et de l'article 22 TFUE, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence, y compris lorsqu'ils sont également privés, en vertu du droit de l'État dont ils sont ressortissants, du droit de vote aux élections organisées par ce dernier État.

46 À cet égard, en premier lieu, il y a lieu de souligner que la citoyenneté de l'Union requiert la possession de la nationalité d'un État membre.

47 En effet, conformément à l'article 9 TUE et à l'article 20, paragraphe 1, TFUE, les citoyens de l'Union doivent avoir la nationalité d'un État membre. Il ressort, en outre, de ces dispositions que la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

48 Par l'article 9 TUE et par l'article 20 TFUE, les auteurs des traités ont donc institué un lien indissociable et exclusif entre la possession de la nationalité d'un État membre et l'acquisition, mais également la conservation, du statut de citoyen de l'Union.

49 C'est dans cette optique que la Cour a jugé que l'article 20 TFUE confère à toute personne ayant la nationalité d'un État membre le statut de citoyen de l'Union, lequel a vocation, selon une jurisprudence constante, à être le statut fondamental des ressortissants des États membres [arrêt du 18 janvier 2022, Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, point 38 et jurisprudence citée].

50 L'article 20, paragraphe 2, ainsi que les articles 21 et 22 TFUE attachent une série de droits au statut de citoyen de l'Union. La citoyenneté de l'Union confère, notamment, à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par le traité FUE et des mesures adoptées en vue de leur application [voir, en ce sens, arrêt du 8 mai 2018, K. A. e.a. (Regroupement familial en Belgique), C-82/16, EU:C:2018:308, point 48 ainsi que jurisprudence citée].

51 En particulier, s'agissant des citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, ces droits comprennent, en vertu de l'article 20, paragraphe 2, sous b), et de l'article 22 TFUE, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de ce dernier État membre. L'article 40 de la Charte reconnaît également ce droit. Aucune de ces dispositions ne consacre, en revanche, ledit droit en faveur des ressortissants d'États tiers.

52 Ainsi que la Commission le fait observer, la circonstance qu'un particulier ait, lorsque l'État dont il est ressortissant était un État membre, exercé son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un autre État membre n'est, par conséquent, pas de nature à lui permettre de conserver le statut de citoyen de l'Union et l'ensemble des droits qui y sont attachés par le traité FUE si, à la suite du retrait de son État d'origine de l'Union, il ne possède plus la nationalité d'un État membre.

53 En deuxième lieu, en ce qui concerne les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union pour les ressortissants de cet État, il importe de relever que l'article 50, paragraphe 1, TUE énonce que tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union. Il en découle que l'État membre concerné n'est pas tenu de prendre sa décision en concertation avec les autres États membres non plus qu'avec les institutions de l'Union. La décision de retrait relève de la seule volonté de cet État membre, dans le respect de ses règles constitutionnelles, et dépend donc de son seul choix souverain (arrêt du 10 décembre 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, point 50).

54 Ainsi que la Cour l'a rappelé, l'article 50, paragraphes 2 et 3, TUE prévoit la procédure à suivre en cas de décision de retrait, comportant, premièrement, la notification au Conseil européen de l'intention de retrait, deuxièmement, la négociation et la conclusion d'un accord fixant les modalités du retrait en tenant compte des relations futures entre l'État concerné et l'Union et, troisièmement, le retrait proprement dit de l'Union à la date de l'entrée en vigueur de cet accord ou, à défaut, deux ans après la notification effectuée auprès du Conseil européen, sauf si ce dernier, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai (arrêt du 16 novembre 2021, Governor of Cloverhill Prison e.a., C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, point 48 ainsi que jurisprudence citée).

55 Par conséquent, en vertu de l'article 50, paragraphe 3, TUE, les traités ont cessé d'être applicables au Royaume-Uni à la date de l'entrée en vigueur, le 1er février 2020, de l'accord de retrait, de telle sorte que cet État n'est plus, depuis cette date, un État membre (voir, en ce sens, ordonnance du 16 juin 2021, Sharpston/Conseil et représentants des gouvernements des États membres, C-685/20 P, EU:C:2021:485, point 53).

56 Partant, depuis le 1er février 2020, les ressortissants du Royaume-Uni ne possèdent plus la nationalité d'un État membre, mais celle d'un État tiers.

57 Or, ainsi qu'il ressort des points 46 à 51 du présent arrêt, la possession de la nationalité d'un État membre constitue une condition indispensable pour qu'une personne puisse acquérir et conserver le statut de citoyen de l'Union et bénéficier de la plénitude des droits afférents à celui-ci. La perte de la nationalité d'un État membre entraîne donc, pour la personne concernée, la perte automatique de son statut de citoyen de l'Union.

58 Dans ces conditions, les ressortissants du Royaume-Uni étant, depuis le 1er février 2020, des ressortissants d'un État tiers, ils ont perdu, depuis cette date, le statut de citoyen de l'Union. En conséquence, ils ne bénéficient plus, au titre de l'article 20, paragraphe 2, sous b), et de l'article 22 TFUE, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence. Il est sans pertinence, à cet égard, que les ressortissants du Royaume-Uni aient préalablement exercé leur droit de résider dans un État membre.

59 S'agissant des préoccupations de la juridiction de renvoi en ce qui concerne les conséquences, selon elle, disproportionnées que comporte la perte du statut de citoyen de l'Union pour un ressortissant du Royaume-Uni, tel qu'EP, qui est par ailleurs privé du droit de vote au Royaume-Uni en vertu de la règle des 15 ans, il convient de préciser, d'une part, que la perte de ce statut, et par voie de conséquence, celle du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre de résidence de ce ressortissant, est, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 42 de ses conclusions, une conséquence automatique de la seule décision prise souverainement par le Royaume-Uni de se retirer de l'Union, en vertu de l'article 50, paragraphe 1, TUE.

60 Pour ce qui est, d'autre part, de la règle des 15 ans, elle relève d'un choix de droit électoral opéré par cet ancien État membre, désormais État tiers.

61 Dans ces conditions, ni les autorités compétentes des États membres ni les juridictions de ceux-ci ne sauraient être tenues de procéder à un examen individuel des conséquences de la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, au regard du principe de proportionnalité.

62 À cet égard, il importe de souligner que la perte de ce statut ainsi que du droit de vote et d'éligibilité lors d'élections organisées dans l'État membre de résidence de la personne concernée est la résultante automatique d'une décision adoptée souverainement par un ancien État membre, en vertu de l'article 50, paragraphe 1, TUE, de se retirer de l'Union et de devenir ainsi un État tiers à celle-ci. Or, les affaires dans lesquelles la Cour a consacré l'obligation d'un examen individuel de proportionnalité des conséquences de la perte de la citoyenneté de l'Union avaient trait à des situations spécifiques, relevant du droit de l'Union, où un État membre avait retiré la nationalité à des particuliers en application d'une mesure législative de cet État membre (voir, en ce sens, arrêt du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 48) ou d'une décision individuelle prise par les autorités compétentes dudit État membre [voir, en ce sens, arrêts du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 42, et du 18 janvier 2022, Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, point 74]. La jurisprudence issue de ces différents arrêts n'est donc pas transposable à une situation telle que celle au principal.

63 S'agissant, en troisième lieu, du point de savoir si l'accord de retrait maintient, au-delà du retrait du Royaume-Uni de l'Union, et dès lors au-delà de l'entrée en vigueur, le 1er février 2020, de cet accord, en faveur des ressortissants du Royaume-Uni qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre conformément au droit de l'Union avant la fin de la période de transition, le droit de

vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence, il importe de souligner que rien dans ledit accord ne permet de constater que celui-ci confère un tel droit à ces ressortissants.

64 En particulier, il y a lieu d'observer que, selon le quatrième alinéa du préambule de l'accord de retrait, le droit de l'Union dans son ensemble cesse d'être applicable au Royaume-Uni, sous la seule réserve des modalités définies dans celui-ci, à partir de la date d'entrée en vigueur de cet accord.

65 S'agissant de ces modalités, qui visaient à permettre que le retrait du Royaume-Uni de l'Union s'effectue de façon ordonnée (voir, en ce sens, arrêt du 10 décembre 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, point 56), l'accord de retrait opère une distinction entre deux périodes.

66 D'une part, conformément à l'article 2, sous e), de l'accord de retrait, lu en combinaison avec l'article 126 de celui-ci, cet accord prévoit une période de transition, allant du 1er février au 31 décembre 2020.

67 À cet égard, l'article 127, paragraphe 1, de cet accord énonce le principe, visé également au huitième alinéa du préambule de celui-ci, selon lequel le droit de l'Union demeurait applicable au Royaume-Uni et sur le territoire de cet État pendant la période de transition. Or, par dérogation à ce principe, l'article 127, paragraphe 1, sous b), dudit accord exclut expressément l'application au Royaume-Uni et sur le territoire de cet État de l'article 20, paragraphe 2, sous b), et l'article 22 TFUE, ainsi que des articles 39 et 40 de la Charte, à savoir les dispositions du droit primaire de l'Union relatives au droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union au Parlement européen et aux élections municipales dans leur État membre de résidence.

68 Certes, ainsi qu'EP le fait valoir, aux termes de l'article 127, paragraphe 1, sous b), de l'accord de retrait, cette exclusion concerne le Royaume-Uni et le territoire de cet État, tel qu'il est défini à l'article 3, paragraphe 1, de celui-ci, relatif au champ d'application territorial de cet accord, sans explicitement viser les ressortissants de ce dernier. Toutefois, il y a lieu de considérer que ladite exclusion s'applique également aux ressortissants du Royaume-Uni qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre conformément au droit de l'Union avant la fin de la période de transition.

69 En effet, l'article 127, paragraphe 1, de l'accord de retrait doit être lu en combinaison avec l'article 127, paragraphe 6, de celui-ci.

70 Or, il ressort de cette dernière disposition que, dans le cadre de leur mise en œuvre et de leur application par les États membres, les dispositions du droit de l'Union qui ne sont pas applicables en vertu de l'article 127, paragraphe 1, sous b), de cet accord, s'entendent comme n'incluant pas le Royaume-Uni dans leur champ d'application. Parmi ces dispositions figurent l'article 20, paragraphe 2, sous b), et l'article 22 TFUE, ainsi que les articles 39 et 40 de la Charte, qui concernent le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen de même qu'aux élections municipales. Ce droit est réservé à tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant, l'article 20, paragraphe 1, TFUE précisant qu'est citoyen de l'Union « toute personne ayant la nationalité d'un État membre ».

71 Par conséquent, les États membres n'étaient plus tenus, à compter du 1er février 2020, d'assimiler les ressortissants du Royaume-Uni aux ressortissants d'un État membre aux fins de l'application de l'article 20, paragraphe 2, sous b), et de l'article 22 TFUE ainsi que des articles 39 et 40 de la

Charte, ni, partant, d'accorder aux ressortissants du Royaume-Uni résidant sur leur territoire le droit, reconnu par ces dispositions aux personnes ayant, en tant que ressortissantes d'un État membre, le statut de citoyen de l'Union, de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales.

72 En tout état de cause, une interprétation contraire de l'article 127, paragraphe 1, sous b), de l'accord de retrait, consistant à limiter l'application de ce dernier au seul territoire du Royaume-Uni et donc aux seuls citoyens de l'Union qui résidaient dans cet État pendant la période de transition, créerait une asymétrie entre les droits conférés par cet accord aux ressortissants du Royaume-Uni et aux citoyens de l'Union. Or, une telle asymétrie serait contraire à l'objet dudit accord, énoncé au sixième alinéa du préambule de celui-ci, qui est de garantir une protection réciproque aux citoyens de l'Union et aux ressortissants du Royaume-Uni, qui ont exercé leurs droits respectifs à la libre circulation avant la fin de la période de transition.

73 D'autre part, s'agissant de la période qui a commencé à l'issue de la période de transition le 1er janvier 2021, l'accord de retrait prévoit, dans sa deuxième partie, des règles destinées à protéger, de manière réciproque et égale, la situation des citoyens de l'Union et celle des ressortissants du Royaume-Uni, visés, respectivement, au point a) et au point b) de l'article 10 de cet accord, qui ont exercé leurs droits à la libre circulation avant la fin de la période de transition.

74 Ces règles, qui s'appliquent, en vertu de l'article 185, quatrième alinéa, dudit accord, à compter de la fin de la période de transition, ont, ainsi qu'il est rappelé au point 72 du présent arrêt, pour objet de garantir une protection réciproque aux citoyens de l'Union et aux ressortissants du Royaume-Uni, visés au point précédent. Lesdites règles portent, selon les dispositions prévues aux articles 13 à 39 de l'accord de retrait, sur les droits liés au séjour, les droits des travailleurs salariés et non salariés, les qualifications professionnelles et la coordination des systèmes de sécurité sociale.

75 Cependant, tout comme ce qui est énoncé à l'article 127, paragraphe 1, sous b), de cet accord en ce qui concerne la période de transition, ne figure pas, parmi les droits spécifiquement prévus dans la deuxième partie de celui-ci, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre de résidence des ressortissants du Royaume-Uni, qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre de l'Union avant la fin de la période de transition et qui continuent d'y résider par la suite.

76 Dans ce contexte, il importe de préciser, en outre, que l'interdiction, prévue à l'article 12 de l'accord de retrait, de toute discrimination exercée en raison de la nationalité, au sens de l'article 18, premier alinéa, TFUE, dans l'État d'accueil, au sens de l'article 9, sous c), de cet accord, et dans l'État de travail, tel que défini à l'article 9, sous d), de celui-ci, à l'égard des personnes visées à l'article 10 dudit accord, concerne, selon les termes mêmes de cet article 12, la deuxième partie du même accord.

77 Or, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre de résidence des ressortissants du Royaume-Uni, visés à l'article 10, sous b), de l'accord de retrait, n'entre pas dans le champ d'application de la deuxième partie de cet accord. Ainsi, un ressortissant du Royaume-Uni, tel qu'EP, qui a exercé son droit de résider dans un État membre conformément au droit de l'Union avant la fin de la période de transition et qui continue d'y résider par la suite,

ne saurait utilement se prévaloir de cette interdiction de discrimination pour revendiquer le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans son État membre de résidence, dont il se trouve privé à la suite de la décision souveraine du Royaume-Uni de se retirer de l'Union.

78 Dans le prolongement des considérations qui précèdent, il importe également de rappeler, en ce qui concerne l'article 18, premier alinéa, TFUE, que cette disposition n'a pas vocation à s'appliquer dans le cas d'une éventuelle différence de traitement entre les ressortissants des États membres et ceux des États tiers (voir, en ce sens, arrêt du 2 avril 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, point 40 et jurisprudence citée).

79 De même, s'agissant de l'article 21 TFUE, il y a lieu de rappeler que cet article prévoit, à son paragraphe 1, le droit de tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres et s'applique, ainsi qu'il ressort de l'article 20, paragraphe 1, TFUE, à toute personne ayant la nationalité d'un État membre, de telle sorte qu'il ne s'applique pas aux ressortissants d'un État tiers (arrêt du 2 avril 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, point 41).

80 Pour autant que l'article 18, premier alinéa, et l'article 21, premier alinéa, TFUE ont été rendus applicables par l'accord de retrait pendant la période de transition et par la suite, ces dispositions ne sauraient, sous peine de méconnaître les termes de l'article 20, paragraphe 2, sous b), et de l'article 22 TFUE, de l'article 40 de la Charte et des dispositions de l'accord de retrait, être interprétées en ce sens qu'elles conféreraient également aux ressortissants du Royaume-Uni, qui n'ont plus la nationalité d'un État membre, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales organisées dans leur État membre de résidence.

81 Dès lors, l'article 18, premier alinéa, et l'article 21, premier alinéa, TFUE ne sauraient être interprétés en ce sens qu'ils imposeraient aux États membres de continuer à accorder, après le 1er février 2020, aux ressortissants du Royaume-Uni qui résident sur leur territoire le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales organisées sur ce territoire qu'ils accordent aux citoyens de l'Union.

82 Cette interprétation est sans préjudice de la faculté pour les États membres d'accorder, aux conditions qu'ils déterminent dans leur droit interne, un droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants d'États tiers qui résident sur leur territoire.

83 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux première et deuxième questions que les articles 9 et 50 TUE, ainsi que les articles 20 à 22 TFUE, lus en combinaison avec l'accord de retrait, doivent être interprétés en ce sens que, depuis le retrait du Royaume-Uni de l'Union, le 1er février 2020, les ressortissants de cet État qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre avant la fin de la période de transition, ne bénéficient plus du statut de citoyen de l'Union, ni, plus particulièrement, au titre de l'article 20, paragraphe 2, sous b), et de l'article 22 TFUE, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence, y compris lorsqu'ils sont également privés, en vertu du droit de l'État dont ils sont ressortissants, du droit de vote aux élections organisées par ce dernier État.

Sur les troisième et quatrième questions

84 Les troisième et quatrième questions portant sur la validité de l'accord de retrait, il y a lieu de rappeler que la Cour est compétente, tant dans le cadre d'un recours en annulation que dans celui d'une demande de décision préjudicielle, pour apprécier si un accord international conclu

par l'Union est compatible avec les traités et avec les règles de droit international qui, conformément à ceux-ci, lient l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, point 48 et jurisprudence citée).

85 Or, lorsque, comme en l'occurrence, la Cour a été saisie d'une demande de décision préjudicielle portant sur la validité d'un accord international conclu par l'Union, cette demande doit être comprise comme visant l'acte de l'Union approuvant la conclusion de cet accord international. Ce contrôle de validité que la Cour est conduite à opérer est néanmoins susceptible de porter sur la légalité de cet acte au regard du contenu même de l'accord international en cause (voir, en ce sens, arrêt du 27 février 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, points 50 et 51).

86 La conclusion de l'accord de retrait a été approuvée par la décision 2020/135.

87 Il convient également de rappeler que, dès lors que les questions préjudicielles posées par le juge national, sous sa propre responsabilité, portent sur la validité d'une règle de droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer, à moins que, notamment, les exigences concernant le contenu de la demande de décision préjudicielle figurant à l'article 94 du règlement de procédure ne soient pas respectées, qu'il apparaisse de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une telle règle n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, ou que le problème soit de nature hypothétique (voir, en ce sens, arrêt du 6 juin 2019, P. M. e.a., C-264/18, EU:C:2019:472, points 14 et 15).

88 Or, tel est le cas, en l'occurrence, pour autant que la juridiction de renvoi interroge la Cour sur la validité de la décision 2020/135 en ce que l'accord de retrait ne confère pas aux citoyens de l'Union ayant exercé leur droit de résider au Royaume-Uni avant la fin de la période de transition le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans cet État, cette situation n'ayant aucun rapport avec celle en cause dans l'affaire au principal. De même, l'article 39 de la Charte portant sur le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, il ne revêt aucune pertinence pour répondre aux troisième et quatrième questions dès lors que celles-ci portent sur le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales.

89 Partant, il convient de répondre à ces deux questions uniquement dans la mesure où elles portent sur la validité de la décision 2020/135 en ce que l'accord de retrait ne confère pas aux ressortissants du Royaume-Uni ayant exercé leur droit de résider dans un État membre avant la fin de la période de transition le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence.

90 Dans ces conditions, il convient de considérer que, par ses troisième et quatrième questions, qu'il y a lieu d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, au regard de l'article 9 TUE, des articles 18, 20 et 21 TFUE, ainsi que de l'article 40 de la Charte et du principe de proportionnalité, la décision 2020/135 est entachée d'invalidité dans la mesure où l'accord de retrait ne confère pas aux ressortissants du Royaume-Uni qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre avant la fin de la période de transition le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État de résidence.

91 À cet égard, en ce qui concerne, premièrement, l'examen de la validité de la décision 2020/135 au regard de l'article 9 TUE, des articles 18, 20 à 22 TFUE ainsi que de l'article 40 de la Charte, il a été relevé aux points 55 à 58 du présent arrêt que, à la suite de la décision prise souverainement par le Royaume-Uni de se retirer de l'Union sur la base de l'article 50, paragraphe 1, TUE, les traités ont,

en vertu de l'article 50, paragraphe 3, TUE, cessé d'être applicables au Royaume-Uni à la date de l'entrée en vigueur, le 1er février 2020, de l'accord de retrait, de telle sorte que les ressortissants de cet État ne possèdent plus, depuis cette date, la nationalité d'un État membre, mais celle d'un État tiers. Il en découle qu'ils ne sont plus, depuis ladite date, des citoyens de l'Union.

92 Or, ainsi qu'il ressort des points 46 à 51 du présent arrêt, seuls les citoyens de l'Union peuvent se prévaloir, au titre de l'article 20, paragraphe 2, sous b), de l'article 22 TFUE et de l'article 40 de la Charte, du droit de vote aux élections municipales dans leur État membre de résidence.

93 Dans ces conditions, la décision 2020/135 ne saurait être considérée comme contraire à l'article 9 TUE, aux articles 20 et 22 TFUE, ainsi qu'à l'article 40 de la Charte, en ce que l'accord de retrait qu'elle a approuvé ne confère pas aux ressortissants de cet ancien État membre, désormais État tiers, qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre avant la fin de la période de transition, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence.

94 Il en va de même en ce qui concerne les articles 18 et 21 TFUE.

95 S'agissant de l'article 18 TFUE, il résulte des considérations exposées aux points 78 à 81 du présent arrêt que la différence de traitement qui découle de l'accord de retrait approuvé par cette décision entre les ressortissants du Royaume-Uni résidant dans un État membre, qui ne disposent plus, depuis le 1er février 2020, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence, et les citoyens de l'Union, qui disposent d'un tel droit, ne constitue pas une discrimination en raison de la nationalité, au sens de l'article 18, premier alinéa, TFUE.

96 S'agissant de l'article 21 TFUE, il résulte des considérations exposées aux points 79 à 82du présent arrêt que le choix, qui découle de l'accord de retrait approuvé par cette décision, de ne pas maintenir, après le 1er février 2020, pour les ressortissants du Royaume-Uni résidant dans un État membre, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans cet État membre ne constitue pas une violation du paragraphe 1 de cet article.

97 Il s'ensuit que la décision 2020/135 ne saurait être considérée comme contraire aux articles 18 et 21 TFUE au motif que l'accord de retrait qu'elle a approuvé n'a pas prévu le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales organisées sur le territoire des États membres au profit des ressortissants du Royaume-Uni qui continuent à résider sur ce territoire après le 1er février 2020.

98 En ce qui concerne, deuxièmement, l'examen de la validité de la décision 2020/135 au regard du principe de proportionnalité, il importe de souligner qu'aucun élément du dossier dont dispose la Cour ne permet de considérer que l'Union, en tant que partie contractante de l'accord de retrait, aurait excédé les limites de son pouvoir d'appréciation dans la conduite des relations extérieures, en n'ayant pas exigé que, dans cet accord en général ou à l'article 127 de celui-ci en particulier, un droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre de résidence soit prévu au bénéfice des ressortissants du Royaume-Uni ayant exercé leur droit de résider dans un État membre avant la fin de la période de transition.

99 À cet égard, les institutions de l'Union disposent d'une grande latitude de décision politique dans la conduite des relations extérieures (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2016, Swiss International Air Lines, C-272/15, EU:C:2016:993, point 24). Dans l'exercice de leurs prérogatives dans ce domaine, ces institutions peuvent conclure des accords internationaux fondés, notamment, sur le principe de la réciprocité et des avantages mutuels. Ainsi, celles-ci ne sont pas

tenues d'accorder, de manière unilatérale, aux ressortissants des pays tiers, des droits tels que le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre de résidence, réservé, au demeurant, aux seuls citoyens de l'Union, au titre de l'article 20, paragraphe 2, sous b), de l'article 22 TFUE et de l'article 40 de la Charte.

100 Dans ces conditions, il ne saurait être reproché au Conseil d'avoir, par la décision 2020/135, approuvé l'accord de retrait alors que ce dernier ne confère pas aux ressortissants du Royaume-Uni le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence, que ce soit pendant la période de transition ou par la suite.

101 Troisièmement, s'agissant de la circonstance, évoquée par la juridiction de renvoi, que certains ressortissants du Royaume-Uni, tels qu'EP, qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre conformément au droit de l'Union avant la fin de la période de transition, sont privés de leur droit de vote au Royaume-Uni en application de la règle des 15 ans, il convient de relever que cette circonstance trouve sa seule origine dans une disposition du droit d'un État tiers, et non dans le droit de l'Union. Dès lors, celle-ci n'est pas pertinente aux fins de l'appréciation de la validité de la décision 2020/135.

102 Il s'ensuit que l'examen des troisième et quatrième questions n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 2020/135.

Sur les dépens

103 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

1) **Les articles 9 et 50 TUE, ainsi que les articles 20 à 22 TFUE, lus en combinaison avec 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, adopté le 17 octobre 2019 et entré en vigueur le 1er février 2020, doivent être interprétés en ce sens que, depuis le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne, le 1er février 2020, les ressortissants de cet État qui ont exercé leur droit de résider dans un État membre avant la fin de la période de transition, ne bénéficient plus du statut de citoyen de l'Union, ni, plus particulièrement, au titre de l'article 20, paragraphe 2, sous b), et de l'article 22 TFUE, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence, y compris lorsqu'ils sont également privés, en vertu du droit de l'État dont ils sont ressortissants, du droit de vote aux élections organisées par ce dernier État.**

2) **L'examen des troisième et quatrième questions préjudicielles n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la décision (UE) 2020/135 du Conseil, du 30 janvier 2020, 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.**

Signatures