



HAL
open science

L'extension du domaine du juge européen : contrôle de proportionnalité et double nationalité

Etienne Pataut

► **To cite this version:**

Etienne Pataut. L'extension du domaine du juge européen : contrôle de proportionnalité et double nationalité. Rev. crit. DIP. Revue Critique de Droit International Privé, 2022, 02, pp.331. halshs-03705760

HAL Id: halshs-03705760

<https://shs.hal.science/halshs-03705760v1>

Submitted on 23 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'extension du domaine du juge européen : contrôle de proportionnalité et double nationalité

(CJUE, gde ch., 18 janvier 2022, aff- C-118/20, *JY contre Wiener Landesregierung*)

Etienne Pataut

Mots clés : Article 20 TFUE – Citoyenneté européenne – Nationalité étatique – Perte de la nationalité - Double nationalité – Apatridie – Contrôle de proportionnalité.

La situation d'une personne qui, n'ayant la nationalité que d'un seul État membre, renonce à cette nationalité et perd, de ce fait, son statut de citoyen de l'Union, en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre, à la suite de l'assurance donnée par les autorités de ce dernier État que cette nationalité lui serait octroyée, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union lorsque cette assurance est révoquée, avec pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union.

L'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que les autorités nationales compétentes et, le cas échéant, les juridictions nationales de l'État membre d'accueil sont tenues de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État membre, qui rend définitive la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, est compatible avec le principe de proportionnalité au regard des conséquences qu'elle emporte sur la situation de cette personne. Cette exigence de compatibilité avec le principe de proportionnalité n'est pas satisfaite lorsqu'une telle décision est motivée par des infractions administratives au code de la route, qui, selon le droit national applicable, entraînent une simple sanction pécuniaire.

JY contre Wiener Landesregierung

[...]

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 13 Par courrier du 15 décembre 2008, JY, alors ressortissante estonienne, a sollicité l'octroi de la nationalité autrichienne.
- 14 Par décision du 11 mars 2014, la Niederösterreichische Landesregierung (gouvernement du Land de Basse-Autriche, Autriche) a assuré à JY, conformément, notamment, à l'article 20 de la loi sur la nationalité, que la nationalité autrichienne lui serait octroyée dans l'hypothèse où elle prouverait, dans un délai de deux ans, la dissolution de son rapport avec la République d'Estonie.

- 15 JY, qui avait, depuis lors, déplacé sa résidence principale à Vienne (Autriche), a présenté dans le délai de deux ans la confirmation par la République d'Estonie que, en vertu d'une décision du gouvernement de cet État membre du 27 août 2015, son rapport de nationalité avec ledit État membre avait été dissous. Depuis la dissolution de ce rapport, JY est apatride.
- 16 Par décision du 6 juillet 2017, la Wiener Landesregierung (gouvernement du Land de Vienne, Autriche), qui était devenue compétente pour examiner la demande de JY, a révoqué la décision de la Niederösterreichische Landesregierung (gouvernement du Land de Basse-Autriche) du 11 mars 2014, conformément à l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité, et a rejeté, sur le fondement de l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi, la demande de JY tendant à ce que la nationalité autrichienne lui soit octroyée.
- 17 Pour justifier sa décision, la Wiener Landesregierung (gouvernement du Land de Vienne) a indiqué que JY avait commis, après qu'il lui avait été assuré que la nationalité autrichienne lui serait octroyée, deux infractions administratives graves, résultant de la non-apposition sur son véhicule de la vignette de contrôle technique ainsi que de la conduite d'un véhicule à moteur en état d'alcoolémie et qu'elle était en outre responsable de huit infractions administratives commises entre les années 2007 et 2013, soit avant que cette assurance ne lui soit donnée. Partant, selon cette autorité administrative, JY ne remplissait plus les conditions d'octroi de la nationalité prévues à l'article 10, paragraphe 1, point 6, de la loi sur la nationalité.
- 18 Par jugement du 23 janvier 2018, le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne, Autriche) a rejeté le recours introduit par JY contre ladite décision. Après avoir relevé que l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne peut être révoquée, conformément à l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité, également dans le cas où, comme en l'occurrence, un motif de refus apparaît après la production de la preuve de la dissolution du rapport de nationalité antérieur, cette juridiction a souligné que les deux infractions administratives graves commises par JY étaient de nature, pour la première, à mettre en danger la protection de la sécurité de la circulation publique et, pour la seconde, à mettre en danger de manière particulière la sécurité d'autres usagers de la route. Ainsi, selon ladite juridiction, ces deux infractions administratives graves, considérées ensemble avec les huit infractions administratives commises entre les années 2007 et 2013, ne permettaient plus de donner, à propos de JY, un pronostic favorable pour l'avenir, au sens de l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi. Le long séjour de JY en Autriche ainsi que son intégration professionnelle et personnelle dans cet État membre ne seraient pas susceptibles de remettre en cause cette conclusion.
- 19 Par ailleurs, le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne) a considéré que, compte tenu de l'existence de ces infractions, la décision en cause au principal était proportionnée à la lumière de la convention sur la réduction des cas d'apatridie. Cette juridiction a également considéré que l'affaire en cause au principal ne relevait pas du droit de l'Union.
- 20 JY a introduit un recours en *Revision* contre ce jugement devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche).
- 21 Cette juridiction explique que le droit autrichien de la nationalité est fondé notamment sur la conception selon laquelle les nationalités multiples doivent, si possible, être évitées. Par ailleurs, différents ordres juridiques étrangers, afin d'éviter l'apatridie, n'autoriseraient pas la dissolution préalable du rapport de nationalité. Toutefois, ils n'exigeraient pas que l'autre nationalité (en l'occurrence, la nationalité autrichienne) soit d'abord acquise, mais se contenteraient d'une assurance que cette autre nationalité sera octroyée.
- 22 Ladite juridiction indique que l'assurance visée à l'article 20, paragraphe 1, de la loi sur la nationalité fonde un droit à l'octroi de la nationalité qui n'est conditionné qu'à la preuve de la dissolution du rapport de nationalité étranger. Toutefois, en vertu de l'article 20, paragraphe 2, de cette loi, cette assurance doit être révoquée lorsque l'étranger ne remplit plus l'une des conditions requises pour ledit octroi.
- 23 Or, en l'occurrence, compte tenu des infractions administratives commises par JY avant et après que l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne lui a été donnée, la juridiction de renvoi souligne que, en vertu du droit autrichien, les conditions de révocation de cette assurance étaient réunies, au sens de l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité, puisque l'intéressée ne satisfaisait plus à l'une des exigences requises pour l'octroi de la nationalité autrichienne, à savoir celle visée à l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi.
- 24 Toutefois, la question se pose de savoir si la situation de JY, par sa nature et ses conséquences, relève du droit l'Union et si, pour adopter la décision en cause au principal, l'autorité administrative compétente devait respecter ce droit, en particulier le principe de proportionnalité consacré par celui-ci.

- 25 À cet égard, à l'instar de ce qu'a jugé le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne), la juridiction de renvoi est d'avis qu'une telle situation ne relève pas du droit de l'Union.
- 26 En effet, à la date d'adoption de la décision de révocation en cause au principal, cette date étant déterminante pour examiner le bien-fondé du jugement du Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne), JY n'avait plus le statut de citoyen de l'Union. Par conséquent, à la différence des situations ayant donné lieu aux arrêts du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), et du 12 mars 2019, Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2019:189), la perte de la citoyenneté de l'Union n'aurait pas été le corollaire de cette décision. Au contraire, par la révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, combinée au rejet de sa demande d'octroi de cette nationalité, JY aurait perdu le droit acquis de manière conditionnelle d'obtenir à nouveau la citoyenneté de l'Union, citoyenneté qu'elle avait déjà abandonnée d'elle-même auparavant.
- 27 Toutefois, dans l'hypothèse où un cas de figure tel que celui de JY relèverait du droit de l'Union, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si les autorités et les juridictions nationales compétentes doivent vérifier, conformément à la jurisprudence de la Cour, si la révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité concernée, qui fait obstacle à ce que la citoyenneté de l'Union soit à nouveau obtenue, est compatible, du point de vue du droit de l'Union, avec le principe de proportionnalité, compte tenu des conséquences d'une telle décision sur la situation de la personne intéressée. Cette juridiction considère qu'il serait logique, dans cette hypothèse, qu'un tel contrôle de proportionnalité soit exigé et se demande, en l'occurrence, si le seul fait que JY a renoncé à sa citoyenneté de l'Union en mettant d'elle-même fin au rapport particulier de solidarité et de loyauté qui l'unissait à l'Estonie ainsi qu'à la réciprocité de droits et de devoirs avec cet État membre, qui étaient le fondement du lien de nationalité (voir, en ce sens, arrêt du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 33), est décisif à cet égard.
- 28 Dans ces conditions, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) La situation d'une personne physique qui, comme la demanderesse en *Revision* dans la procédure au principal, a renoncé à sa nationalité d'un seul État membre de l'Union, et par là même à sa citoyenneté de l'Union, afin d'obtenir la nationalité d'un autre État membre conformément à l'assurance que cette nationalité, qu'elle demandait, lui serait octroyée, et dont la possibilité d'obtenir à nouveau la citoyenneté de l'Union est ensuite écartée par la révocation de cette assurance, relève-t-elle, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union, de sorte qu'il y a lieu de tenir compte de ce dernier s'agissant de la révocation de ladite assurance ?

En cas de réponse affirmative à la [première question] :

2) Les autorités nationales compétentes, y compris, le cas échéant, les juridictions nationales, doivent-elles vérifier, dans le cadre de la décision relative à la révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de l'État membre, si la révocation de l'assurance qui écarte la ré-obtention de la citoyenneté de l'Union est, du point de vue du droit de l'Union, compatible avec le principe de proportionnalité, compte tenu de ses conséquences pour la situation de la personne concernée ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 29 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la situation d'une personne qui, n'ayant la nationalité que d'un seul État membre, renonce à cette nationalité et perd, de ce fait, son statut de citoyen de l'Union, en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre, à la suite de l'assurance donnée par les autorités de ce dernier État membre que cette nationalité lui serait octroyée, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union lorsque cette assurance est révoquée, avec pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union.
- 30 Il y a lieu d'emblée de souligner que, conformément à l'article 20, paragraphe 1, de la loi sur la nationalité, un étranger qui satisfait aux conditions que cette disposition prévoit se voit assuré que la nationalité autrichienne lui sera octroyée s'il établit, dans un délai de deux ans, que son rapport avec son État d'origine a été dissous. Il s'ensuit que, dans le cadre de la procédure de naturalisation, l'octroi de la nationalité autrichienne à cet étranger, à la suite d'une telle assurance, impose, comme condition préalable, la perte de la nationalité antérieure de celui-ci.

- 31 Par conséquent, dans un premier temps, la perte – au moins provisoire – du statut de citoyen de l'Union d'une personne, telle que JY, qui a uniquement la nationalité de son État membre d'origine et qui entame une procédure de naturalisation afin d'obtenir la nationalité autrichienne, découle directement de ce que, à la demande de cette personne, le gouvernement de l'État membre d'origine a dissous le lien de nationalité avec celle-ci.
- 32 Ce n'est que dans un second temps que la décision des autorités autrichiennes compétentes de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne entraîne la perte définitive du statut de citoyen de l'Union d'une telle personne.
- 33 Dès lors, à la date à laquelle, selon la juridiction de renvoi, le bien-fondé du recours dont elle est saisie doit être examiné, à savoir celle de la décision de révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, JY était déjà devenue apatride et, donc, avait perdu son statut de citoyen de l'Union.
- 34 Cette juridiction et le gouvernement autrichien en concluent que la situation en cause au principal n'entre pas dans le champ d'application du droit de l'Union et précisent à cet égard que cette situation se distingue de celles ayant donné lieu aux arrêts du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), et du 12 mars 2019, Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2019:189).
- 35 Cependant, il importe, en premier lieu, de relever que, dans une situation telle que celle de JY, si la perte du statut de citoyen de l'Union découle du fait que l'État membre d'origine de cette personne, à la demande de celle-ci, a dissous le lien de nationalité avec cette dernière, cette demande a été formulée dans le cadre d'une procédure de naturalisation visant à l'obtention de la nationalité autrichienne et constitue la conséquence de ce que ladite personne, tenant compte de l'assurance qui lui avait été donnée que la nationalité autrichienne lui serait octroyée, s'est conformée aux exigences contenues aussi bien dans la loi sur la nationalité que dans la décision relative à cette assurance.
- 36 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré qu'une personne telle que JY a volontairement renoncé au statut de citoyen de l'Union. Au contraire, ayant reçu, de la part de l'État membre d'accueil, l'assurance que la nationalité de celui-ci lui serait octroyée, la demande de dissolution du lien de nationalité avec l'État membre dont elle est ressortissante a pour objet de lui permettre de remplir une condition d'acquisition de cette nationalité et, une fois celle-ci obtenue, de continuer à bénéficier du statut de citoyen de l'Union et des droits qui y sont attachés.
- 37 En deuxième lieu, il importe de rappeler que, d'une part, la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre et que, d'autre part, dans des situations relevant du droit de l'Union, les règles nationales concernées doivent respecter ce dernier (arrêt du 14 décembre 2021, V.M.A., C-490/20, EU:C:2021:1008, point 38 et jurisprudence citée).
- 38 En outre, l'article 20, paragraphe 1, 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 15 juillet 2021, A (Soins de santé publics), C-535/19, EU:C:2021:595, point 41 et jurisprudence citée].
- 39 Or, lorsque, dans le cadre d'une procédure de naturalisation, les autorités compétentes de l'État membre d'accueil révoquent l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État, l'intéressé qui était ressortissant d'un seul autre État membre et a renoncé à sa nationalité d'origine afin de se conformer aux exigences liées à cette procédure se trouve dans une situation dans laquelle il lui est impossible de continuer à faire valoir les droits découlant de son statut de citoyen de l'Union.
- 40 Par conséquent, une telle procédure, prise dans son ensemble, même si elle fait intervenir une décision administrative d'un État membre autre que celui dont la nationalité est demandée, affecte le statut conféré par l'article 20 TFUE aux ressortissants des États membres, dès lors qu'elle peut aboutir à priver une personne se trouvant dans une situation telle que celle de JY de la totalité des droits attachés à ce statut, alors même que, au moment où la procédure de naturalisation a débuté, cette personne possédait la nationalité d'un État membre et avait ainsi le statut de citoyen de l'Union.
- 41 En troisième lieu, il est constant que JY, en tant que ressortissante estonienne, a exercé sa liberté de circulation et de séjour, au titre de l'article 21, paragraphe 1, TFUE, en s'installant en Autriche où elle réside depuis plusieurs années.

- 42 Or, la Cour a déjà jugé que les droits conférés à un citoyen de l'Union par l'article 21, paragraphe 1, TFUE tendent, notamment, à favoriser l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'État membre d'accueil (arrêt du 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, point 56).
- 43 Ainsi, la logique d'intégration progressive favorisée par cette disposition du traité FUE exige que la situation d'un citoyen de l'Union, qui s'est vu conférer des droits en vertu de ladite disposition du fait de l'exercice de son droit à la libre circulation au sein de l'Union et qui est exposé à la perte non seulement du bénéfice de ces droits mais aussi de la qualité même de citoyen de l'Union, alors même qu'il a cherché, par la voie de la naturalisation dans l'État membre d'accueil, une insertion plus poussée dans la société de celui-ci, entre dans le champ d'application des dispositions du traité relatives à la citoyenneté de l'Union.
- 44 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que la situation d'une personne qui, n'ayant la nationalité que d'un seul État membre, renonce à cette nationalité et perd, de ce fait, son statut de citoyen de l'Union, en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre, à la suite de l'assurance donnée par les autorités de ce dernier État que cette nationalité lui serait octroyée, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union lorsque cette assurance est révoquée, avec pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union.

Sur la seconde question

- 45 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que les autorités nationales compétentes et, le cas échéant, les juridictions nationales de l'État membre d'accueil sont tenues de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État membre, qui rend définitive la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, est compatible avec le principe de proportionnalité au regard des conséquences qu'elle emporte sur la situation de cette personne.
- 46 Ainsi qu'il a été rappelé au point 38 du présent arrêt, le statut de citoyen de l'Union conféré par l'article 20, paragraphe 1, TFUE à toute personne ayant la nationalité d'un État membre a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres. À cet égard, l'article 20, paragraphe 2, sous a), TFUE prévoit que les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités et ont, entre autres, le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.
- 47 Or, lorsque, dans le cadre d'une procédure de naturalisation engagée dans un État membre, ce dernier, en vertu de la compétence qu'il détient de définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, exige d'un citoyen de l'Union qu'il renonce à la nationalité de son État membre d'origine, l'exercice et l'effet utile des droits que ce citoyen de l'Union tire de l'article 20 TFUE exige qu'il ne soit, à aucun moment, exposé à la perte de son statut fondamental de citoyen de l'Union du seul fait de la mise en œuvre de cette procédure.
- 48 En effet, toute perte, même provisoire, de ce statut implique que la personne concernée est privée, pendant une durée indéterminée, de la possibilité de jouir de tous les droits conférés par ledit statut.
- 49 À cet égard, il convient de rappeler que les principes découlant du droit de l'Union en ce qui concerne la compétence des États membres en matière de nationalité ainsi que leur obligation d'exercer cette compétence dans le respect du droit de l'Union s'appliquent tant à l'État membre d'accueil qu'à l'État membre de la nationalité d'origine (voir, en ce sens, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 62).
- 50 Il s'ensuit que, lorsqu'un ressortissant d'un État membre demande à être démis de sa nationalité afin de pouvoir obtenir la nationalité d'un autre État membre et continuer, ainsi, à jouir du statut de citoyen de l'Union, l'État membre d'origine ne devrait pas adopter, sur le fondement d'une assurance donnée par cet autre État membre selon laquelle la nationalité de celui-ci sera octroyée à l'intéressé, une décision définitive concernant la déchéance de nationalité, sans s'assurer que cette décision n'entre en vigueur qu'une fois que la nouvelle nationalité a été effectivement acquise.
- 51 Cela étant, dans une situation où le statut de citoyen de l'Union a déjà été provisoirement perdu du fait que, dans le cadre d'une procédure de naturalisation, l'État membre d'origine a retiré sa nationalité à la personne concernée avant que celle-ci ait effectivement acquis la nationalité de l'État membre d'accueil, l'obligation d'assurer l'effet utile de l'article 20 TFUE pèse avant tout sur ce dernier État membre. Cette obligation s'impose, en particulier, lorsque ledit État membre décide de révoquer l'assurance antérieurement donnée à cette personne portant sur l'octroi de la nationalité, dès lors que cette décision peut avoir pour effet de rendre définitive la perte du statut de

citoyen de l'Union. Une telle décision ne peut donc être prise que pour des motifs légitimes et en respectant le principe de proportionnalité.

- 52 À cet égard, la Cour a déjà jugé qu'il est légitime pour un État membre de vouloir protéger le rapport particulier de solidarité et de loyauté entre lui-même et ses ressortissants ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs, qui sont le fondement du lien de nationalité (arrêts du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 51, ainsi que du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 33).
- 53 En l'occurrence, ainsi que l'a indiqué le gouvernement autrichien et comme il ressort de l'article 10, paragraphe 3, de la loi sur la nationalité, cette loi a notamment pour objectif d'éviter la possession, par une même personne, de nationalités multiples. L'article 20, paragraphe 1, de ladite loi fait partie des dispositions visant, précisément, à atteindre cet objectif.
- 54 À cet égard, il convient de relever, d'une part, que, dans l'exercice de la compétence qu'il détient de définir les conditions d'acquisition et de perte de sa nationalité, il est légitime pour un État membre, tel que la République d'Autriche, de considérer qu'il convient d'éviter les effets indésirables de la possession de plusieurs nationalités.
- 55 La légitimité, dans son principe, de cet objectif est corroborée par l'article 15, sous b), de la convention européenne sur la nationalité selon lequel les dispositions de cette convention ne limitent pas le droit de chaque État partie de déterminer dans son droit interne si l'acquisition ou la conservation de sa nationalité est subordonnée à la renonciation ou à la perte d'une autre nationalité. Ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général au point 92 de ses conclusions, cette légitimité est encore confortée par l'article 7, paragraphe 2, de la convention sur la réduction des cas d'apatridie, selon lequel un individu possédant la nationalité d'un État contractant et qui sollicite la naturalisation dans un pays étranger ne perd sa nationalité que s'il acquiert ou a reçu l'assurance d'acquérir la nationalité de ce pays.
- 56 D'autre part, l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité prévoit la révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne lorsque l'intéressé ne remplit plus ne serait-ce que l'une des conditions requises pour cet octroi. Au nombre de ces conditions figure celle prévue à l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi, selon lequel l'intéressé doit présenter la garantie, au regard de son comportement antérieur, qu'il a une attitude positive à l'égard de la République d'Autriche et qu'il ne constitue pas un risque pour la paix, l'ordre et la sécurité publics ni ne menace d'autres intérêts publics visés à l'article 8, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- 57 Or, la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité au motif que l'intéressé n'a pas une attitude positive à l'égard de l'État membre dont il souhaite acquérir la nationalité et que son comportement est susceptible de menacer l'ordre et la sécurité publics de cet État membre est fondée sur un motif d'intérêt général (voir, par analogie, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 51).
- 58 Cela étant, au regard de l'importance qu'attache le droit primaire au statut de citoyen de l'Union qui, ainsi qu'il a été rappelé aux points 38 et 46 du présent arrêt, constitue le statut fondamental des ressortissants des États membres, il appartient aux autorités nationales compétentes et aux juridictions nationales de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité, lorsqu'elle entraîne la perte du statut de citoyen de l'Union et des droits qui en découlent, respecte le principe de proportionnalité en ce qui concerne les conséquences qu'elle comporte sur la situation de la personne concernée et, le cas échéant, des membres de sa famille, au regard du droit de l'Union (voir, par analogie, arrêts du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, points 55 et 56, ainsi que du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 40).
- 59 L'examen du respect du principe de proportionnalité consacré par le droit de l'Union exige une appréciation de la situation individuelle de la personne concernée ainsi que, le cas échéant, de celle de sa famille afin de déterminer si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité, lorsqu'elle conduit à la perte du statut de citoyen de l'Union, emporte des conséquences qui affecteront de manière disproportionnée, par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur national, le développement normal de sa vie familiale et professionnelle, au regard du droit de l'Union. De telles conséquences ne sauraient être hypothétiques ou éventuelles (voir, par analogie, arrêt du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 44).
- 60 Il importe à cet égard de vérifier, notamment, si cette décision est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction commise par la personne concernée ainsi qu'à la possibilité pour celle-ci de recouvrer sa nationalité d'origine (voir, par analogie, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 56).

- 61 Dans le cadre de cet examen de proportionnalité, il incombe, en outre, aux autorités nationales compétentes et, le cas échéant, aux juridictions nationales de s'assurer qu'une telle décision est conforme aux droits fondamentaux garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont la Cour assure le respect et, tout particulièrement, au droit au respect de la vie familiale, tel qu'il est énoncé à l'article 7 de cette charte, le cas échéant lu en combinaison avec l'obligation de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, reconnu à l'article 24, paragraphe 2, de ladite charte (voir, par analogie, arrêt du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 45 ainsi que jurisprudence citée).
- 62 En l'occurrence, s'agissant, premièrement, de la possibilité pour JY de recouvrer la nationalité estonienne, la juridiction de renvoi devra tenir compte du fait que, selon les indications données par le gouvernement estonien lors de l'audience, le droit estonien exige de la personne ayant obtenu la dissolution du rapport étatique avec la République d'Estonie, notamment, de résider pendant huit ans dans cet État membre aux fins de pouvoir recouvrer la nationalité de ce dernier.
- 63 Il importe, toutefois, de souligner qu'un État membre ne saurait être empêché de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de sa nationalité au seul motif que l'intéressé, qui ne remplit plus les conditions requises pour acquérir cette nationalité, ne pourra que difficilement recouvrer la nationalité de son État membre d'origine (voir, par analogie, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 57).
- 64 S'agissant, deuxièmement, de la gravité des infractions commises par JY, il ressort de la demande de décision préjudicielle qu'il lui a été reproché d'avoir commis, après que lui a été fournie l'assurance que la nationalité autrichienne lui serait octroyée, deux infractions administratives graves, relatives, la première, à la non-apposition sur son véhicule de la vignette de contrôle technique et, la seconde, à la conduite d'un véhicule à moteur en état d'alcoolémie, ainsi que d'être responsable de huit infractions administratives commises entre les années 2007 et 2013, avant que cette assurance ne lui ait été donnée.
- 65 D'une part, s'agissant de ces huit infractions administratives, il importe de relever qu'elles étaient connues à la date à laquelle ladite assurance a été donnée et n'ont pas fait obstacle à l'octroi de celle-ci. Dès lors, lesdites infractions ne sauraient plus être prises en compte pour fonder la décision de révocation de la même assurance.
- 66 En ce qui concerne, d'autre part, les deux infractions administratives commises par JY après que l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne lui a été fournie, celles-ci ont été considérées par le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne) comme, respectivement, « mettant en danger la protection de la sécurité de la circulation publique » et « mettant en danger de manière particulière la sécurité des autres usagers de la route ». Selon la juridiction de renvoi, cette dernière infraction constitue une « méconnaissance grave de dispositions de protection qui servent à garantir l'ordre et la sécurité de la circulation routière » et peut « à elle seule établir que les conditions d'octroi de la nationalité prévues à l'article 10, paragraphe 1, point 6, de la loi sur la nationalité ne sont pas réunies [...] sans que le degré d'alcoolémie soit décisif ».
- 67 Le gouvernement autrichien a indiqué, dans ses observations écrites, que, en vertu d'une jurisprudence constante du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), dans le cadre de la procédure visée à l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité, lu en combinaison avec l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi, il y a lieu de tenir compte du comportement global du demandeur de nationalité, en particulier des infractions qu'il a commises. La question déterminante serait celle de savoir s'il s'agit d'actes illicites qui autorisent à conclure que ce demandeur méconnaît, à l'avenir également, des dispositions essentielles adoptées dans un but de protection contre les risques pour la vie, la santé, la sécurité ou la paix et l'ordre publics, ou pour protéger d'autres intérêts juridiques visés à l'article 8, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- 68 Il convient, à cet égard, de rappeler que, en tant que justification d'une décision entraînant la perte du statut de citoyen de l'Union conféré aux ressortissants des États membres par l'article 20 TFUE, les notions d'« ordre public » et de « sécurité publique » doivent être entendues strictement, leur portée ne pouvant d'ailleurs être déterminée unilatéralement par les États membres sans contrôle des institutions de l'Union (voir, par analogie, arrêt du 13 septembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, point 82).
- 69 La Cour a ainsi jugé que la notion d'« ordre public » suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. Quant à la notion de « sécurité publique », il ressort de la jurisprudence de la Cour que cette notion couvre la sécurité intérieure d'un État membre et sa sécurité extérieure et que, partant, l'atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la menace concernant la survie de la population, de même que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou

de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l'atteinte aux intérêts militaires, peuvent affecter la sécurité publique (arrêt du 13 septembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, point 83 et jurisprudence citée).

- 70 En l'occurrence, il convient de relever que, compte tenu de la nature et de la gravité des deux infractions administratives mentionnées au point 66 du présent arrêt ainsi que de l'exigence que les notions d'« ordre public » et de « sécurité publique » soient entendues strictement, il n'apparaît pas que JY représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société ou une atteinte à la sécurité publique de la République d'Autriche. Certes, ces infractions constituent une violation des dispositions relatives au code de la route portant atteinte à la sécurité routière. Il ressort, cependant, tant des observations écrites présentées par JY que de la réponse du gouvernement autrichien à une question posée par la Cour lors de l'audience que ces deux infractions administratives, qui, au demeurant, ont entraîné des amendes relativement minimales de, respectivement, 112 euros et 300 euros, n'étaient pas de nature à entraîner le retrait du permis de conduire de JY et, donc, à interdire à cette dernière de conduire un véhicule à moteur sur la voie publique.
- 71 Des infractions au code de la route, punissables par de simples amendes administratives, ne sauraient être considérées comme susceptibles de démontrer que la personne responsable de ces infractions constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics pouvant justifier que soit rendue définitive la perte de son statut de citoyen de l'Union. Il en est d'autant plus ainsi que, en l'occurrence, ces infractions ont entraîné des amendes administratives mineures et n'ont pas privé JY du droit de continuer à conduire un véhicule à moteur sur la voie publique.
- 72 Il convient d'ajouter, au demeurant, que, dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi constaterait que, conformément à l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, cette dernière avait déjà été accordée à l'intéressée, de telles infractions ne sauraient, en elles-mêmes, donner lieu à un retrait de la naturalisation.
- 73 Ainsi, au regard des conséquences importantes sur la situation de JY, en ce qui concerne, en particulier, le développement normal de sa vie familiale et professionnelle, que comporte la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, laquelle a pour effet de rendre définitive la perte du statut de citoyen de l'Union, cette décision n'apparaît pas proportionnée à la gravité des infractions commises par cette personne.
- 74 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la seconde question que l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que les autorités nationales compétentes et, le cas échéant, les juridictions nationales de l'État membre d'accueil sont tenues de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État membre, qui rend définitive la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, est compatible avec le principe de proportionnalité au regard des conséquences qu'elle emporte sur la situation de cette personne. Cette exigence de compatibilité avec le principe de proportionnalité n'est pas satisfaite lorsqu'une telle décision est motivée par des infractions administratives au code de la route, qui, selon le droit national applicable, entraînent une simple sanction pécuniaire.

[...]

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

- 1) La situation d'une personne qui, n'ayant la nationalité que d'un seul État membre, renonce à cette nationalité et perd, de ce fait, son statut de citoyen de l'Union, en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre, à la suite de l'assurance donnée par les autorités de ce dernier État que cette nationalité lui serait octroyée, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union lorsque cette assurance est révoquée, avec pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union.
- 2) L'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que les autorités nationales compétentes et, le cas échéant, les juridictions nationales de l'État membre d'accueil sont tenues de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État membre, qui rend définitive la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, est compatible avec le principe de proportionnalité au regard des conséquences qu'elle emporte sur la situation de cette personne. Cette exigence de compatibilité avec le principe de proportionnalité n'est pas satisfaite lorsqu'une telle décision est motivée par des infractions administratives au code de la route, qui, selon le droit national applicable, entraînent une simple sanction pécuniaire.

Du 18 janvier 2022 – Cour de justice de l’Union européenne (gde ch.) – Aff. C-118/20 - M. K. Lenaerts (prés.), M. A. Arabadjiev, M^{mes} A. Prechal, K. Jürimäe, MM. C. Lycourgos (rapp.), S. Rodin et I. Jarukaitis (prés. de ch.), MM. F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra et M^{me} L. S. Rossi, M. M. Szpunar (av. gén),

La décision était prévisible ; elle n’en reste pas moins d’une grande importance.

Pour la première fois, en effet, la Cour de justice applique les critères qu’elle a posés il y a un peu plus de 10 ans¹ pour condamner un État membre en raison d’un refus de naturalisation. Pour la première fois, donc, dans le domaine si sensible de la nationalité, l’exercice par un État membre de sa compétence étatique exclusive fait l’objet d’une nette sanction, pour n’être pas conforme aux exigences du droit de l’Union.

L’affaire, il est vrai, s’y prêtait particulièrement bien tant l’État concerné, l’Autriche, a fait preuve d’une étonnante rigidité.

Initialement estonienne mais installée en Autriche, Mme JY a sollicité en 2008 une naturalisation autrichienne. En application de l’article 20 de la loi autrichienne sur la nationalité (*Staatsbürgerschaftsgesetz*, BGB. 311/1985), qui prévoit une procédure en deux temps, cette demande fit en 2014 l’objet d’une assurance de principe de la part des autorités autrichienne, à condition que l’intéressée prouve dans un délai de deux ans la dissolution de son rapport avec la République d’Estonie. Ainsi fit-elle, qui demanda et obtint de renoncer à sa nationalité d’origine. Elle apporta donc aux autorités autrichiennes la preuve qu’en 2015 une décision du gouvernement estonien l’avait bien privée de sa nationalité estonienne.

En dépit de cette assurance, pourtant, le Gouvernement du Land de Vienne révoqua en 2017 la décision de 2014 et rejeta la demande de naturalisation. La raison en était la commission, depuis la décision, de deux infractions routières : la non-apposition de la vignette du contrôle technique sur son véhicule et la conduite en état d’alcoolémie. Furent aussi invoquées diverses infractions administratives antérieures à l’accord de principe.

La décision fut contestée devant les juridictions administratives autrichiennes par l’intéressée, qui vit son recours rejeté devant le tribunal administratif. La Cour administrative penchait semble-t-il vers la même solution. Une certaine hésitation, toutefois, naissait des conséquences européennes de la décision : plus estonienne, mais pas pour autant autrichienne, l’intéressée était donc apatride et, partant, privée de sa citoyenneté européenne. C’est ce qui a justifié la question préjudicielle posée par la Cour administrative autrichienne à la Cour de justice.

Celle-ci, en Grande Chambre et dans le sens des conclusions approfondies de l’Avocat Général Szpunar², condamna nettement l’Autriche³.

¹ CJUE, Gde Chambre, 2 mars 2010, aff. C-135/08, *Rottmann*, Rev. crit. DIP, 2010. 540, note P. Lagarde, RTD eur. 2010. 599, chron. L. Coutron ; *ibid.* 617, chron. E. Pataut ; Europe Juin 2010, n° 7, chron. J. Heymann, D. 2010. 2868, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot.

² Qui avait déjà eu l’occasion de présenter ses vues sur le sujet : v. avec M.E. Blas Lopez, “Some reflections on Member State nationality : a prerequisite of EU citizenship and an obstacle to its enjoyment”, in : D. Kochenov (dir.), *Citizenship and Federalism*, Cambridge UP 2017, p. 107.

³ Sur cette décision, v. déjà V. Kochenov et D. de Groot, « Curing the Symptoms but not the disease », en ligne sur <https://verfassungsblog.de>, 20 janvier 2022.

La décision nous semble devoir être approuvée en tous points. A dire vrai, elle n'est guère surprenante : la compétence du droit de l'Union paraissait fermement établie (1) de même que la violation des exigences de la proportionnalité (2). Elle n'en dessine pas moins d'intéressantes perspectives d'avenir en ce qui concerne à la fois la tolérance envers la double nationalité et la rigueur à l'encontre de l'apatridie (3).

1. Compétence étatique, compétence de l'Union

A. La nationalité étatique relève de la compétence exclusive des États. La solution est entendue, nullement remise en cause par les traités et fréquemment réaffirmée par la Cour de justice⁴, qui la rappelle encore dans la présente décision (point 47).

C'est cette compétence exclusive qui motivait la première question posée par la Cour autrichienne, qui doutait manifestement de l'applicabilité du droit de l'Union. Elle était suivie sur ce point par le gouvernement autrichien, qui estimait que la situation n'entraînait pas dans le champ du droit européen et contestait donc toute compétence à la Cour. L'argument était à la fois simple et chronologique. Pour eux, en effet, la décision estonienne de perte de la nationalité était une décision indépendante et souveraine, prise en application du seul droit estonien, de même qu'elle était indépendante et souveraine et prise en application du seul droit autrichien la décision, postérieure, de refus de naturalisation. La perte de la citoyenneté européenne ne résultait donc pas de la décision autrichienne, mais bien de la décision estonienne, laquelle avait d'ailleurs été prise à la demande de l'intéressée. A cet égard, plaidaient-ils, la solution se distinguerait tout particulièrement de la situation de l'affaire *Rottmann*, dans laquelle la perte de la nationalité autrichienne résultait mécaniquement de l'acquisition volontaire de la nationalité allemande.

Longuement analysée dans les conclusions de l'Avocat général, cette position est rejetée à juste titre par la Cour. La séparation entre les deux procédures est en effet parfaitement artificielle dans la mesure où la demande de retrait de la nationalité d'origine a bien été faite pour complaire aux exigences du droit autrichien, farouchement hostile à la double nationalité. La demande de retrait a donc été faite certes volontairement, mais uniquement en contemplation de l'assurance donnée par les autorités publiques autrichiennes. Les deux décisions ne se conçoivent donc pas l'une sans l'autre et c'est bien non pas chacun des droits qu'il faut confronter aux exigences de l'Union, mais bien la combinaison de l'un et de l'autre (n°36).

Ce point étant établi, il suffit à la Cour de rappeler qu'elle a affirmé déjà depuis longtemps qu'une compétence étatique exclusive devait s'exercer dans le respect du droit de l'Union (n°37). D'une valeur générale, cette affirmation trouve à s'appliquer en matière de nationalité depuis l'affaire *Rottmann*. En la matière en effet, priver une personne de toute nationalité d'un État membre, c'est le priver de sa citoyenneté et donc, de ce que la Cour qualifie, depuis plus de 20 ans de « statut fondamental des ressortissants des États membres »⁵. Dès lors, si le droit étatique de la nationalité reste bien de la compétence exclusive des États membres, son usage, en portant directement sur les conditions d'exercice d'une notion au cœur du droit de l'Union, ne saurait échapper à la vigilante attention de celui-ci.

⁴ V. p. ex. CJCE, 7 juillet 1992, aff. C-369/90, *Micheletti*, JDI, 1993. 430; *adde Rottmann*, précité, n° 39.

⁵ CJCE, 20 septembre 2001, aff. C184/99, *Grzelczyk*, Dr. soc., 2001. 1103, note J.-P. Lhernould ; RTD eur. 2003. 553, note F. David (point 31). Ce standard jurisprudentiel, maintes fois répété depuis 2001, est ici repris au n°38 et répété pas moins de quatre fois dans l'arrêt.

B. L'analyse, jusqu'ici, ne diffère guère de celle de l'arrêt *Rottmann*. Une différence, toutefois, mérite d'être notée, qui est aussi représentative de l'évolution de la vision que se fait la Cour de la citoyenneté européenne dans ses rapports avec la nationalité étatique.

Comme elle l'avait affirmé dans l'importante affaire *Lounès*⁶, en effet, la demande de naturalisation d'un citoyen qui a exercé sa liberté de circulation est l'achèvement d'un processus d'intégration progressif qui est l'objectif même de la citoyenneté européenne. Dès lors il ne fait aucun doute pour elle que :

« la logique d'intégration progressive favorisée par [l'article 21 TFUE] exige que la situation d'un citoyen de l'Union, qui s'est vu conférer des droits en vertu de ladite disposition du fait de l'exercice de son droit à la libre circulation au sein de l'Union et qui est exposé à la perte non seulement du bénéfice de ces droits mais aussi de la qualité même de citoyen de l'Union, alors même qu'il a cherché, par la voie de la naturalisation dans l'État membre d'accueil, une insertion plus poussée dans la société de celui-ci, entre dans le champ d'application des dispositions du traité relatives à la citoyenneté de l'Union. » (n°43 ; v. aussi les conclusions de l'Avocat général, n° 71 et s.).

L'intégration, au cœur de toute la construction jurisprudentielle sur la citoyenneté de l'Union européenne, sert donc bien ici, comme dans l'affaire *Lounes*, à renforcer l'applicabilité même du droit de l'Union.

La compétence du droit de l'Union étant fermement établie, il restait à en déterminer les conditions d'application.

2. Contrôle de proportionnalité.

Le principe du contrôle étant établi, il restait à mettre celui-ci en œuvre. A nouveau, les directives de l'arrêt *Rottmann* sont invoquées et conduisent, en premier lieu, à établir fermement la légitimité de l'État. Celui-ci est en effet légitime à agir pour protéger le « rapport particulier de solidarité et de loyauté entre lui-même et ses ressortissants ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs, qui sont le fondement du lien de nationalité »⁷. Plus spécifiquement, la Cour a déjà eu l'occasion d'en déduire qu'un État était légitime à maintenir un lien effectif avec ses nationaux⁸ et elle affirme ici qu'est tout aussi légitime la politique de lutte contre la double nationalité (n° 53). De la même façon, entrant plus avant dans l'analyse de la loi autrichienne, la Cour ne nie nullement que les exigences de celle-ci visant au respect de l'ordre public ou de la paix et de la sécurité publiques ou, plus largement, la protection des droits fondamentaux sont acceptables (n°56). La liberté de l'État, conséquence directe de sa compétence exclusive est donc la plus large.

Elle n'en est pas pour autant absolue.

D'une part, on y reviendra, l'État qui a retiré sa nationalité, l'Estonie donc, devrait ne le faire qu'avec la plus extrême prudence et vérifier que l'intéressé n'est « à aucun moment, exposé

⁶ CJUE, 14 novembre 2017, aff. C-165/16, *Toufik Lounes*, Rev. crit. DIP, 2018. 241, note E. Pataut, RTDE. 2018. 587, note J. Heymann, D. 2018. 313, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot.

⁷ La formule, qui avait été utilisée dans l'affaire *Rottmann* (n°51) vient de CJCE, 17 décembre 1980, aff. 149/79, *Commission c. Belgique*, n° 10.

⁸ CJUE, Gde Chambre, 12 mars 2019, aff. C-221/17, *Tjebbes et al.*, D. 2019. 875 note J. Lepoutre, ibid. 2020. 298, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot, RTDE. 2019. 709, chron. E. Pataut, Rev. trim. dr. h., 119/2019. 719, note X. Miny et F. Bouhon ; D. Kochenov, « The Tjebbes Fail », *European Papers*, Avril 2019, disponible en ligne sur www.europeanpapers.eu.

à la perte de son statut fondamental de citoyen de l'Union du seul fait de la mise en œuvre de cette procédure ».

D'autre part et, ici, surtout, la décision de revenir sur une assurance de principe en invoquant des raisons d'ordre public, de paix ou de sécurité publiques est acceptable dans son principe, mais doit, dans ses modalités, respecter le principe de proportionnalité (n° 58). L'importance pour l'intéressé de la perte de sa qualité de citoyen européen impose en effet :

« une appréciation de la situation individuelle de la personne concernée ainsi que, le cas échéant, de celle de sa famille afin de déterminer si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité, lorsqu'elle conduit à la perte du statut de citoyen de l'Union, emporte des conséquences qui affecteront de manière disproportionnée, par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur national, le développement normal de sa vie familiale et professionnelle, au regard du droit de l'Union » (n° 59).

A cet égard, la décision peut être rapprochée de l'important et attentif contrôle des justifications étatiques dans le contexte de l'éloignement des ressortissants européens en cas de menace contre l'ordre public. L'article 27 de la directive 2004/38 impose en effet que les mesures nationales fondées sur l'ordre public ou la sécurité publique établissent que le comportement de la personne concernée représente « une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société » et « doivent respecter le principe de proportionnalité ». Cette exigence conduit à un contrôle serré des mesures nationales, fondé sur une analyse du comportement personnel de l'intéressé et supposant la mise en balance des intérêts fondamentaux de la société avec les droits fondamentaux de l'individu⁹. Toute chose égale par ailleurs, le contrôle de proportionnalité dont il s'agit ici est du même ordre et tend à mettre sur les deux plateaux d'une même balance d'un côté la légitimité de l'État à contrôler le lien de solidarité qui l'unit à son national et à protéger son ordre public et sa sécurité publique et de l'autre côté les graves conséquences subies par l'intéressée en cas de perte de sa qualité de citoyen européen.

Le contrôle de la Cour a donc vocation à être attentif et approfondi. Mais il est vrai que le principe de ce contrôle avait, encore une fois, déjà été posé dans l'affaire *Rottmann*. Celui-ci n'est donc nullement nouveau.

Ce qui l'est, en revanche, est la situation de fait sous-jacente.

Dans le précédent cas, en effet, le retrait de nationalité avait été justifié par la fraude de l'intéressé, qui avait dissimulé un passé délinquant autrement plus sérieux, puisqu'il était poursuivi en Autriche pour escroquerie aggravée et avait été, dans ce contexte, l'objet d'un mandat d'arrêt international.

Rien de tel dans la présente hypothèse : d'une part, l'intéressée n'a jamais rien dissimulé et ne peut donc être soupçonnée de fraude, d'autre part et surtout les infractions qu'elle a effectivement commises étaient soit connues car antérieures à la décision soit d'une gravité toute relative.

Les infractions du premier groupe ne sauraient être prises en considération : elles étaient connues des autorités publiques qui ne peuvent donc changer d'analyse après une décision

⁹ Sur l'ensemble, v. « Article 27 », in : A. Sotiropoulou (dir.), *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille - Commentaire article par article*, Bruylant, 2020.

formellement notifiée à l'intéressée (n°65). Il y a là un rappel bienvenu d'une règle tout de même élémentaire de l'état de droit, dont on s'étonne qu'elle n'ait pas été respectée.

Les deux infractions du second groupe sont postérieures, mais suffisamment bénignes pour n'avoir donné lieu qu'à des amendes d'un montant relativement faible, sans retrait de permis de conduire. Difficile d'y voir, comme l'affirmait la Cour autrichienne une mise en danger de la protection et de la sécurité publique. Substituant son analyse à celle des juridictions nationales, la Cour de justice estime au contraire que la menace pour la sécurité et l'ordre publics ne sont pas établis et que la décision est de ce fait disproportionnée (n° 73). Elle note d'ailleurs que, eussent-elles été connues postérieurement à la décision de naturalisation, elles n'auraient pu justifier le retrait de celle-ci. Rappel, là encore, de toute la différence de la situation en cause avec celle de l'arrêt *Rottmann*.

L'intérêt premier de l'affaire *JY* est donc de donner à voir un cas concret d'utilisation du principe de proportionnalité dans une hypothèse où l'État exerce sa compétence exclusive en matière de nationalité.

La disproportion, il est vrai, sautait aux yeux et la solution nationale étonne par sa sévérité. A cet égard, le rappel à l'ordre de la Cour est très bienvenu et ne surprend pas réellement. Il ne s'en agit pas moins du tout premier cas dans lequel une décision étatique en matière de naturalisation est explicitement condamnée au nom du droit de l'Union. A ce titre, l'affaire *JY* constitue un précédent dont l'importance, notamment symbolique, ne doit pas être minimisée.

Mais là, sans doute, ne s'arrêtent pas les leçons de l'affaire *JY*.

3. Apatridie et double nationalité

A. La Cour de justice fait preuve, dans cette affaire, d'une particulière hostilité à l'apatridie. A cet égard, cette fois, la décision va beaucoup plus loin que l'arrêt *Rottmann*. Dans ce dernier arrêt, où, rappelons-le, la perte de nationalité autrichienne résultait automatiquement de l'acquisition de la nationalité allemande, la Cour ne s'était pas prononcée sur une éventuelle obligation pesant sur les autorités autrichiennes de réintégrer M. Rottmann dans sa nationalité d'origine, la question ne lui étant pas posée et la décision n'étant pas encore prise¹⁰. Rien de tel ici, dans un contexte factuel évidemment différent, puisque cette fois, la décision de perte de la nationalité d'origine était antérieure à l'octroi de la nationalité recherchée.

L'intéressée avait donc en toute connaissance de cause et sans aucun fondement autre que la procédure de naturalisation en cours en Autriche été exposée à l'apatridie. Ceci, pour la Cour, est en soi contraire au droit de l'Union.

Comme elle l'affirme, en effet, dans une forte déclaration (n°47) :

« lorsque dans le cadre d'une procédure de naturalisation engagée dans un État membre, ce dernier, en vertu de la compétence qu'il détient de définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, exige d'un citoyen de l'Union qu'il renonce à la nationalité de son État membre d'origine, l'exercice et l'effet utile des droits que ce citoyen de l'Union tire de

¹⁰ Arrêt *Rottmann*, précité, n° 62.

l'article 20 TFUE exige qu'il ne soit, à aucun moment, exposé à la perte de son statut fondamental de citoyen de l'Union du seul fait de la mise en œuvre de cette procédure ».

L'utilisation du verbe exiger permet ici de mesurer la force de cette affirmation : dans un tel contexte l'apatridie est en elle-même un résultat contraire au traité. En acceptant une telle perte de nationalité, l'Estonie a donc violé le droit de l'Union. L'obligation qui est ici posée est une véritable obligation de résultat, conduisant à interdire purement et simplement la perte de nationalité dans un tel cas.

Il faut toutefois ici distinguer pour prendre l'exacte mesure de cette exigence de la Cour, qui reste ambiguë. La Cour en effet, fait certes part de son hostilité à l'apatridie et invoque au soutien de sa décision de nombreux textes internationaux visant à lutter contre celle-ci, et tout particulièrement la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et la Convention européenne de 1997 sur la nationalité.

Il n'en reste pas moins que cette hostilité ne doit nullement être interprétée comme une affirmation générale d'interdiction de l'apatridie dans le contexte de l'Union. D'une part, en effet, les conventions invoquées par la Cour n'interdisent pas formellement l'apatridie, même si elles tentent de l'encadrer et de la limiter. D'autre part, et de toute façon, l'Union est dénuée de compétence pour adopter une telle solution générale. Les obligations posées par les Conventions internationales invoquées s'adressent aux États qui ont, d'ailleurs, des positions différentes en la matière. Tous n'ont pas ratifié ces conventions (la France, rappelons-le, n'est partie à aucune des deux) et tous n'ont pas la même position sur le sujet, le droit estonien étant manifestement moins réticent à l'apatridie que le droit français qui, dans la plupart des cas, n'autorise pas de perte de nationalité française qui pourrait conduire à l'apatridie¹¹. Il ne faut dès lors certainement pas surinterpréter l'affirmation martiale de la Cour, dont ne saurait être tirée une interdiction formelle de l'apatridie qu'elle n'aurait aucune compétence pour imposer.

Là encore, l'arrêt *Rottmann*, en fournit la preuve : la perte de la citoyenneté et l'apatridie de M. Rottmann ont été certes regrettées et leur gravité soulignée, elles n'en ont pas moins été considérées comme conforme aux exigences du droit de l'Union. Les États sont légitimes à lutter contre la fraude en matière de naturalisation et peuvent retirer une décision de naturalisation dans ce cas, même si ce retrait conduit à l'apatridie de l'intéressé. Telle est d'ailleurs la solution explicitement prévue par l'article 7-1-b de la Convention européenne sur la nationalité.

Ici encore est soulignée à plusieurs reprises la légitimité de l'État, non seulement pour refuser une naturalisation en cas d'atteinte à l'ordre public (n° 52 sous réserve, donc, de la proportionnalité) mais encore pour imposer la perte de la nationalité en cas d'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère (n°54). Comme le remarque la Cour, cette dernière solution est d'ailleurs explicitement permise par la Convention européenne (article 7-1-a).

Il n'en reste pas moins que la Cour fait ici reproche à l'Estonie d'avoir procédé à ce retrait de nationalité sans avoir la certitude que la nouvelle nationalité serait effectivement acquise. A cet égard, donc, la Cour impose donc une lecture restrictive de l'article 7§2 de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, selon lequel :

¹¹ Sur l'ensemble, v. P. Lagarde, *La nationalité française*, Dalloz, 2011, n° 40-01 et s.

« Un individu possédant la nationalité d'un État contractant et qui sollicite la naturalisation dans un pays étranger ne perd sa nationalité que s'il acquiert ou a reçu l'assurance d'acquérir la nationalité de ce pays. »

L'assurance était en l'espèce donnée par l'Autriche. Mais l'avenir a montré qu'elle pouvait être retirée, prouvant qu'une simple assurance n'était pas suffisamment protectrice. La Cour le constate et impose que le citoyen européen ne soit « à aucun moment » (n°47) exposé à la perte de son statut dans une telle situation. La règle de l'article 7§2 est donc ici en réalité écartée : la perte n'est pas possible tant que l'accès à la nouvelle nationalité n'est pas réalisé.

Sur la question de l'apatridie, la Cour reste donc en réalité d'une grande prudence. Malgré la renaissance contemporaine du débat sur l'apatridie¹², notamment en raison du renouveau de la déchéance de nationalité, il n'est nullement question d'encadrer ce risque, non plus que de limiter le pouvoir des États en la matière, sinon à la marge.

Il ne faut guère s'en étonner. La question de la Cour n'est en effet pas tant celle de l'apatridie que celle de la perte de la qualité de citoyen européen. Peu importe, en réalité, que l'intéressé devienne ou pas apatride. Le nœud de la question est plutôt de savoir s'il possède une autre nationalité d'un État membre, auquel cas la perte de la nationalité d'origine ne pose pas de difficulté au regard du statut de citoyen européen.

Dès lors, beaucoup plus que l'apatridie, le cœur du débat semble bien être la question de la double nationalité.

B. Il est difficile de ne pas être frappé par la persistante et vigoureuse hostilité du droit autrichien, alors même qu'est identifié de longue date un mouvement général de tolérance en faveur de la double nationalité¹³. Ce mouvement s'est traduit de la façon la plus concrète par le retrait progressif de la quasi-totalité des États du chapitre 1 de la Convention du Conseil de l'Europe de 1963, qui pose précisément un principe général et qui semble aujourd'hui bien rigide d'hostilité à la double nationalité. Pas tous, certes : ne restent parties au premier chapitre que les Pays-Bas et... l'Autriche.

A l'inverse de cette tendance, en effet, le droit autrichien prévoit toujours d'un côté que celui qui acquiert volontairement une nationalité étrangère perd automatiquement la nationalité autrichienne (Staatsbürgerschaftsgesetz (StbG), article 27§1), et, de l'autre côté, que celui qui entend acquérir la nationalité autrichienne doit pour sa part faire tous les efforts pour renoncer à celle-ci (StbG, article 10 (3) et 20).

La première hypothèse était celle de l'affaire *Rottmann* : dans un premier temps, la naturalisation allemande de M. Rottmann avait conduit à la perte de sa nationalité autrichienne ; dans un second temps, la découverte de la fraude préalable à cette naturalisation, avait entraîné le retrait de la décision allemande de naturalisation et donc précipité l'intéressé, qui perdait au passage sa citoyenneté européenne, dans l'apatridie.

¹² V. part. sur ce point les travaux du *European Network on Statelessness* : <https://www.statelessness.eu> et le « Principles on deprivation of nationality as a national security measure », projet de texte international visant à encadrer les conditions de la déchéance de nationalité (<https://files.institutesi.org/PRINCIPLES.pdf>).

¹³ P. Spiro, « Multiple Citizenship », in : A. Shachar et al. (dir.), *Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford UP, 2017, p. 621.

La seconde hypothèse est celle de la présente affaire : la répudiation de sa nationalité estonienne était une condition d'accès à la naturalisation en Autriche et le refus de celle-ci a donc, à nouveau, conduit à l'apatridie et à la perte de la citoyenneté européenne.

La Cour ne remet nullement en question cette pratique, qu'elle considère au contraire, encore une fois, parfaitement légitime. Certes, par légitime, il ne faut peut-être pas voir de jugement de valeur, mais un simple jugement de compétence : seule l'Autriche a le droit de fixer les objectifs généraux de son droit de la nationalité. Affirmer la légitimité de cet État à adopter une politique d'hostilité à la double nationalité, serait donc simplement affirmer que l'Union et la Cour ne s'en mêleront pas.

On peut pourtant douter qu'une telle rigidité échappe par nature au droit de l'Union¹⁴.

Dans le premier cas (acquisition volontaire d'une nationalité étrangère), la perte automatique de la nationalité autrichienne fait perdre sa qualité de citoyen européen si la nationalité acquise est celle d'un État tiers. Par son automaticité même, la solution exclut tout contrôle de proportionnalité, toute vérification que la solution ne conduit pas à une atteinte excessive aux prérogatives attachées à la qualité de citoyen européen et notamment la libre circulation. Cette automaticité doit ici être comparée avec la solution posée par l'arrêt *Tjebbes*, qui concernait un autre cas de perte de nationalité : celle qui résulte de la perte des liens avec l'État d'origine¹⁵. Était en cause dans cette affaire la loi néerlandaise¹⁶ qui prévoit qu'une résidence de 10 ans en dehors de l'Union européenne mène automatiquement à la perte de la nationalité néerlandaise, sauf à entreprendre certaines démarches consulaires et à condition de posséder une seconde nationalité. La Cour a accepté la solution, en estimant qu'il est « légitime pour un État membre de considérer que la nationalité traduit la manifestation d'un lien effectif entre lui-même et ses ressortissants, et d'attacher en conséquence à l'absence ou à la cessation d'un tel lien effectif la perte de sa nationalité » (n°35). On peut certes regretter l'application à l'espèce de cette affirmation¹⁷ et espérer que la nouvelle question préjudicielle posée par le Danemark donnera à la Cour l'occasion de la nuancer¹⁸. Il n'en reste pas moins que la justification ici repose fondamentalement sur le constat de la rupture du lien d'effectivité entre l'individu et son État d'origine. Rien de tel dans une solution aussi raide que celle du droit autrichien, qui traduit un principe abstrait et général d'hostilité à la double nationalité par une perte automatique de nationalité. La règle prive donc le citoyen européen de tous les droits qu'il tire du Traité, indépendamment de tout contrôle de proportionnalité, d'effectivité ou d'intégration. Une telle solution paraît d'une rigidité peu compatible avec l'affirmation constante et répétée de la Cour selon laquelle la citoyenneté constitue le statut fondamental des ressortissants des États membres.

Dans le second cas (perte obligatoire de la nationalité d'origine), la solution conduit à nier qu'un individu puisse effectivement être lié à deux États. Une telle situation peut potentiellement porter atteinte à la liberté de circulation, notamment en rendant purement

¹⁴ En ce sens, v. aussi de Groot et Kochenov, article précité.

¹⁵ CJUE, Gde Chambre, 12 mars 2019, aff. C-221/17, *Tjebbes et al.*

¹⁶ Sur laquelle v. R. van Oers, B. de Hart, K. Groenendijk, "Country Report on Citizenship Law: Netherlands", *EUDO Citizenship Observatory*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies 2013, spec. p. 14, disponible à : <https://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

¹⁷ V. part. D. Kochenov, « The Tjebbes Fail », *European Papers*, Avril 2019, disponible en ligne sur www.europeanpapers.eu

¹⁸ Aff. C-689/21 du 16 novembre 2021, *X c. Udlændinge – og Integrationsministeriet* (en cours d'instruction).

interne une situation qui est pourtant née de l'exercice par un européen de sa liberté de circulation¹⁹. Mme JY aurait-elle finalement obtenue la nationalité autrichienne sa situation serait devenue exclusivement autrichienne, échappant donc au droit de l'Union, alors pourtant que la possibilité même de son installation en Autriche résultait de son droit à la libre circulation. Une telle solution pourrait poser des difficultés à l'intéressée dans l'avenir. C'était, toutes choses égales par ailleurs, l'enjeu de l'affaire *Lounes*, où le principe de primauté de la nationalité du for conduisait à nier la dimension européenne de la question²⁰. On se souvient que dans ce cas, c'est précisément pour permettre l'application du droit de l'Union que la Cour a pu imposer au juge de l'État d'accueil de tenir compte de la nationalité d'un autre État membre, y compris, donc, contre la nationalité du for. Dès lors, il peut paraître là encore douteux que le droit de l'Union n'ait rien à dire sur la politique d'hostilité à l'égard de la double nationalité.

L'arrêt *JY* dès lors, n'est sans doute qu'un jalon, un de plus, sur la route de la rencontre entre nationalité étatique et citoyenneté européenne. Mais cette route recèle encore de nombreuses zones d'ombres, dont il faut souhaiter qu'elles s'éclaircissent au fil des arrêts de la Cour.

La moindre de ces zones d'ombre n'est pas celle de la double nationalité. En encourageant la liberté de circulation des individus et des familles, en imposant la reconnaissance de tous les statuts familiaux²¹, le droit de l'Union conduit mécaniquement à l'augmentation des cas de double nationalité. Consubstantielle à l'Union européenne, peut-être même élevée au rang de droit fondamental²², celle-ci doit donc sans doute être repensée en profondeur, au-delà d'une hostilité rigide qui apparaît bien peu compatible avec le projet européen lui-même.

Etienne Patout

¹⁹ Sur l'ensemble, v. D. de Groot, "Free Movement of Dual EU Citizens", in : N. Cambien et al. (dir.), *European Citizenship under stress*, Brill/Nijhoff, 2020, p. 67.

²⁰ CJUE, *Lounes*, précité.

²¹ V. encore, dernièrement, CJUE, Gde Chambre, 14 décembre 2021, Aff. C-490/20, *Pancharevo*, D. 2022. 331, note L. d'Avout et R. Legendre.

²² P. Spiro, "Dual citizenship as human right", *International Journal of Constitutional Law*, Volume 8, Issue 1, Jan. 2010, p. 111 et s.