

2. Perte du statut de citoyen de l'Union et refus de naturaliser

La solidarité entre le statut de national d'un État membre et celui de citoyen de l'Union peut être utilisé comme un levier pour développer un certain contrôle de l'acquisition et de la perte de la nationalité, compétences qui se trouvent pourtant au cœur de la souveraineté étatique. Dans cet arrêt, la Cour impute pour la première fois la perte de la citoyenneté de l'Union à des règles concernant l'acquisition de la nationalité d'un État membre et décide, aussi pour la première fois, que des règles relative à l'acquisition ou à la perte de la nationalité sont contraire au droit de l'Union.

CJUE, gr. Ch., 18 jan. 2022, aff. C-118/20, *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*

Statut de citoyen l'Union, nationalité d'un État membre, acquisition et perte de la nationalité, acquisition et perte de la citoyenneté

L'affaire *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*¹ illustre la façon dont la citoyenneté de l'Union s'imisce au cœur des relations que les États membres entretiennent avec leurs nationaux et ceux qui aspirent à le devenir. La Cour décide que des infractions routières ne sauraient justifier de façon proportionnée la révocation d'une assurance de naturalisation conduisant un citoyen de l'Union à la perte définitive de son statut. Ce faisant, elle s'attaque à une des compétences étatiques les plus emblématiques de la souveraineté dont l'exercice est souvent assez peu encadré.

Si l'arrêt *Wiener Landesregierung* développe des principes mentionnés dans les arrêts *Rottmann* et *Tjebbes e.a.*², il présente des nouveautés importantes et suscite de nombreuses questions. Au terme d'un raisonnement astucieux, la Cour impose le contrôle des conditions d'accès à la nationalité d'un État membre (I). Elle précise aussi les obligations qui incombent aux différents États impliqués dans la perte de citoyenneté de l'Union (II) et se saisit du contrôle de proportionnalité pour condamner nettement les mesures en cause tout en acceptant le dispositif qui les sous-tend (III).

I. Le contrôle des conditions d'accès à la nationalité

En l'espèce, une ressortissante estonienne résidant en Autriche, JY, avait obtenu des autorités autrichienne l'assurance que la nationalité autrichienne lui sera octroyée à condition qu'elle prouve la dissolution de son rapport de nationalité avec l'Estonie. Après la dissolution de ce rapport, les autorités autrichiennes décident toutefois de révoquer leur promesse, essentiellement pour le motif que la requérante au principal avait, depuis l'obtention de l'assurance de nationalité, commis deux infractions administratives présentées comme graves (la non-apposition sur son véhicule de la vignette du contrôle technique et la conduite en état d'alcoolémie).

C'est donc une mesure relative à l'acquisition de la nationalité d'un État membre qui est contestée au principal et non une mesure relative la perte de celle-ci, comme dans les arrêts *Rottmann* (où était en cause une condition de retrait de la nationalité) ou *Tjebbes e.a.* (qui concernait la perte de plein droit de la nationalité). Au sens strict, c'est aussi de l'acquisition de la citoyenneté de l'Union dont il est question : après avoir perdu la nationalité estonienne, JY est apatride et a perdu la citoyenneté de l'Union. C'est la raison pour laquelle l'Autriche estime que la situation ne relève pas du droit de

¹ CJUE, 18 jan. 2022, aff. C-118/20, *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*.

² CJUE, gr. ch., 2 mars 2010, aff. C-135/08, *Rottmann* ; V. aussi CJUE, gr. ch., 12 mars 2019, aff. C-221/17, *Tjebbes e.a.*

l'Union.

Pour dire, selon la formule forgée dans l'arrêt *Rottmann*, que la situation « relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union », la Cour, à la suite de l'Avocat général Szpunar, propose de voir les choses différemment.

Elle souligne que c'est en réalité le « recouvrement » de la citoyenneté européenne qui est en cause, après une « perte provisoire » rendue nécessaire par la législation autrichienne. Autrement dit, la décision autrichienne est celle qui entraîne la « perte définitive » du statut de citoyen de l'Union lorsque la procédure de naturalisation est « prise dans son ensemble ». La décision de l'État d'origine fait en un sens partie de la procédure de naturalisation³. La demande faite par le citoyen de dissoudre son lien de nationalité n'est pas une renonciation volontaire au statut de citoyen de l'Union mais la condition imposée par l'État de naturalisation pour que celui-ci puisse faire jouer jusqu'à son terme la logique d'intégration portée par la citoyenneté de l'Union⁴.

Dans cette perspective, la Cour s'appuie sur l'interprétation de l'article 21 TFUE donnée dans l'arrêt *Lounes*⁵. Elle estime 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'Union⁶ ».

La Cour reprend donc un raisonnement qui conduit à une certaine européanisation de la naturalisation ; celle-ci est conçue comme le stade ultime de l'intégration citoyenne⁷. Surtout, elle pourrait ainsi laisser entendre que cette jurisprudence est mobilisable même lorsqu'un citoyen naturalisé ne dispose pas d'une autre nationalité. Cela revêt une importance pratique majeure. Si c'est le cas, la requérante au principal qui, comme nous le verrons, devrait en vertu de l'arrêt de la Cour être naturalisée autrichienne, pourrait continuer à bénéficier des droits dont elle bénéficiait en tant que citoyenne de l'Union, comme par exemple d'un droit de séjour pour les membres de sa famille. Plus largement, cela permettrait aussi aux citoyens britanniques naturalisés dans un autre État membre de continuer à pouvoir invoquer, par analogie, la directive 2004/38⁸.

La Cour se prononce donc pour la première fois sur des conditions d'acquisition de la nationalité. Toutefois, c'est dans des circonstances bien particulières où elle peut imputer la perte définitive de la citoyenneté au retrait d'une promesse de naturalisation. On peut néanmoins imaginer que la Cour puisse imputer la perte de la citoyenneté à un refus de naturaliser dans d'autres situations. Ainsi pourrait-il en être du refus de naturaliser un ressortissant britannique qui aurait demandé à être naturalisé dans un

³ *Wiener Landesregierung*, § 35 et 40.

⁴ *Ibid.*, § 36 et 41s.

⁵ CJUE, gr. ch., 14 nov. 2017, aff. C-165/16, *Lounes*.

⁶ *Wiener Landesregierung*, § 43.

⁷ V. V. RÉVEILLÈRE, « Family rights for naturalized EU citizens: *Lounes* », *CMLR*, vol. 55, n° 6, 2018, p. 1855-1878.

⁸ Cela pourrait toutefois poser problème par rapport à certains pans de la jurisprudence de la Cour. Sur ce point, V. D. DE GROOT, « Free Movement of Dual EU Citizens », dans N. CAMBIEN, D. KOCHENOV et E. MUIR (dir.), *European Citizenship under Stress: Social Justice, Brexit and Other Challenges*, Brill Nijhoff, 2020, p. 67-109.

autre État membre. En poussant le raisonnement suivi dans l'affaire, la Cour pourrait estimer que celui-ci cherchait à « recouvrer » la citoyenneté de l'Union et imputer la « perte définitive » de la citoyenneté au refus de naturalisation. Nous verrons toutefois qu'elle n'en a rien fait dans l'affaire *Préfet du Gers et INSEE*.

La décision de la Cour dans la présente affaire est encore loin d'annoncer un contrôle pur et simple du refus de naturaliser. Considérer que n'importe quel refus de naturaliser relève du droit de l'Union parce qu'il prive de l'accès à la citoyenneté de l'Union emporterait une évolution majeure de jurisprudence. On peut toutefois penser que, au-delà de la perte de la citoyenneté, la Cour pourrait se saisir de certains refus pour lesquels contrôler le pouvoir discrétionnaire de l'État serait plus facilement envisageable. Un bon exemple en est fourni par le cas de l'acquisition de la citoyenneté des ressortissants d'États tiers mariés avec un français. Celle-ci est acquise par simple déclaration, quatre ou cinq années après le mariage, à moins que le gouvernement ne s'y oppose par un décret en Conseil d'État⁹.

II. La responsabilité partagée des États

L'imputation de la perte définitive du statut de citoyen de l'Union à l'État ayant retiré sa promesse n'empêche pas la Cour de considérer que le premier État est responsable de la perte temporaire de celui-ci. La Cour estime en effet de façon très générale que l'État de la nationalité 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 acquise¹⁰. »

La Cour semble donc dire, contrairement à l'Avocat général, que le droit estonien n'est pas conforme au droit de l'Union. Elle ne précise toutefois pas les moyens que peuvent mettre en œuvre les États pour satisfaire à ce qui est formulé comme une obligation de résultat¹¹. Dans ses observations, la France en donne un exemple en mentionnant l'article 23-9, 1^o, du Code civil qui prévoit que la perte de la nationalité française prend effet à la date de l'acquisition de la nationalité étrangère.

Ainsi, la Cour fait de l'État d'origine le garant de la conservation de la citoyenneté européenne : avant l'acquisition effective d'une autre nationalité il lui appartient d'éviter toute perte du statut, temporaire (si son national acquiert la nationalité convoitée) ou définitive (dans le cas où la promesse est révoquée). En un sens, il lui revient de protéger son national contre les exigences mises à sa naturalisation par un autre État membre ainsi que contre l'éventuel refus de naturalisation.

Toutefois, lorsque, comme c'est le cas dans l'affaire au principal, la nationalité a été perdue, la Cour estime que « l'obligation d'assurer l'effet utile de l'article 20 TFUE pèse avant tout¹² » sur l'État membre exigeant la dissolution du lien de nationalité du citoyen de l'Union dans le cadre d'une procédure de naturalisation. On peut penser que cela s'applique tant au cas d'une révocation de la promesse de nationalité qu'à celui d'un retrait de nationalité comme dans l'affaire *Rottmann*. Par « avant tout », la Cour semble exprimer que dans ces hypothèses l'État d'origine pourrait aussi se voir

⁹ V. art. 21-2s. du Code civil.

¹⁰ *Wiener Landesregierung*, § 50.

¹¹ En ce sens, Étienne Pataut, « L'extension du domaine du juge européen : contrôle de proportionnalité et double nationalité », *Rev. crit. DIP*, n^o2, 2022, p. 346.

¹² *Wiener Landesregierung*, § 51.

reconnaître une certaine responsabilité¹³.

III. Le contrôle de proportionnalité

Le juge *a quo* demandait à la Cour si le droit de l'Union imposait aux autorités nationales de contrôler la proportionnalité des mesures en cause au regard de ses conséquences pour la situation de la personne concernée. La Cour reformule légèrement la question afin de pouvoir répondre qu'une décision telle que celle qui est en cause au principale n'est pas compatible avec le principe de proportionnalité. La condamnation est nette mais n'est pas vraiment surprenante au regard du caractère dérisoire des raisons invoquées par le gouvernement autrichien pour retirer la promesse de naturalisation et, dans la logique de la Cour, provoquer la perte définitive de la citoyenneté de l'Union.

Citant les arrêts *Rottmann* et *Tjebbes e.a.*, la Cour commence par affirmer de façon très générale 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 nationalité¹⁴ ». Le reste est plus confus. Il nous semble toutefois crucial de bien distinguer deux objectifs poursuivis par l'Autriche, qui correspondent à deux conditions mises à l'acquisition de la nationalité.

Le premier objectif est d'« éviter les effets indésirables de la possession de plusieurs nationalités¹⁵ ». Il est mis en œuvre par la condition de dissolution du lien de nationalité que l'on trouve dans la promesse de naturalisation.

Cet objectif trouve une traduction dans la convention européenne sur la nationalité et la convention sur la réduction des cas d'apatridie. Il faut toutefois souligner que les pratiques ont notablement évoluées depuis vers la tolérance des nationalités multiples et que la légalité même de la réglementation autrichienne a été contestée¹⁶. Si la Cour semblait déjà avoir accepté la légitimité de cet objectif dans l'arrêt *Tjebbes e.a.*¹⁷, l'arrêt avait été assez largement critiqué et le contexte des affaires ainsi que la façon dont la Cour affirme la légitimité de cet objectif présentent des différences importantes.

Dans l'affaire *Tjebbes e.a.*, l'objectif était inclus dans l'objectif plus large d'assurer l'effectivité de la nationalité ; le gouvernement néerlandais mentionnait la lutte contre les cas dans lesquelles la possession de plusieurs nationalités conduisait à l'absence de lien effectif entre un État et son national¹⁸. Dans l'affaire *Wiener Landesregierung*, la lutte contre la possession de nationalité multiples n'est pas liée à une question d'effectivité ; l'objectif est en soi la lutte contre l'appartenance multiple.

En outre, à la différence de l'affaire *Tjebbes e.a.*, ce qui est en jeu est ici la possession de la nationalité de plusieurs États membres, autrement dit, l'objectif va directement à l'encontre de la citoyenneté européenne comprise comme permettant de tisser des liens

¹³ En ce sens, V. *Rottmann*, § 61s.

¹⁴ *Wiener Landesregierung*, § 52.

¹⁵ *Ibid.*, § 52 et 54.

¹⁶ V. D. Kochenov et D. de Groot, *Curing the Symptoms but not the Disease: CJEU's Myopic Advances in the Field of EU Citizenship in JY, VerfBlog*, <https://verfassungsblog.de/curing-the-symptoms-but-not-the-disease/>

¹⁷ *Tjebbes e.a.*, § 34s.

¹⁸ Il faut toutefois remarquer la faiblesse, voire l'indigence, du contrôle de l'effectivité de ce lien. En ce sens, V. É. PATAUT, « Contrôle de l'État ou protection de l'individu ? Quelques remarques sur l'effectivité de la nationalité », *Rev. crit. DIP*, n°4, 2021, p. 769.

avec différentes communautés nationales¹⁹. Il faut toutefois noter que, si la jurisprudence *Lounes* peut s'appliquer dans la cas où le citoyen de l'Union ne dispose plus de sa première nationalité, celui-ci pourrait bénéficier par analogie de la directive 2004/38. Dans l'éventualité contraire, l'exigence de renoncer à son autre nationalité conduirait aussi à le priver des droits dont il jouissait en tant que citoyen de l'Union résidant dans un autre État membre.

Pour ces raisons, l'affirmation de la légitimité des États membres à poursuivre l'objectif de lutter contre la possession de plusieurs nationalités, qui plus est européennes, peut sembler contestable²⁰. Toutefois, ce qui pose peut-être encore plus problème dans le raisonnement de la Cour est que, cette légitimité affirmée, elle interrompt tout contrôle de proportionnalité sur ce point. Pourtant, la nécessité des mesures prises pour lutter contre la possession de nationalités multiples était plus que douteuse : des mesures moins restrictives, comme une naturalisation conditionnelle, auraient tout aussi bien permis d'atteindre l'objectif poursuivi²¹.

On comprend d'ailleurs difficilement que l'obligation de résultat faite à l'État d'origine d'éviter toute perte temporaire de la citoyenneté ne soit pas étendue à l'État dans lequel le citoyen souhaite être naturalisé. Il faut toutefois préciser que, plutôt que l'exigence de la preuve d'une dissolution du lien de nationalité antérieur, il semblerait que, en cohérence avec les obligations que la Cour fait peser sur l'État d'origine, l'État de naturalisation ne devrait pouvoir exiger plus qu'une dissolution conditionnelle du lien de nationalité.

Le second objectif examiné par la Cour est relatif à la préservation de l'ordre et de la sécurité publics. Il se trouve dans la condition que celui qui demande la nationalité présente « la garantie, au regard de son comportement antérieur, qu'il a une attitude positive à l'égard de la République et qu'il ne constitue pas un risque pour la paix, l'ordre et la sécurité publiques 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 fondamentales²²] ».

La Cour énonce classiquement que 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. »

Dans les éléments à prendre en considération, la Cour mentionne la difficulté pour la personne concernée de recouvrer la citoyenneté européenne en reprenant sa nationalité d'origine. Elle exclut logiquement que des infractions antérieures à la promesse puissent être prises en compte. Elle mentionne aussi la gravité des infractions commises – le contrôle mené ressemble plus à celui de la nécessité des peines qu'au

¹⁹ En ce sens, V. L. AZOULAI, « Le sujet des libertés de circuler », dans É. DUBOUT et A. MAITROT DE LA MOTTE (dir.), *L'unité des libertés de circulation: in varietate concordia?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 404.

²⁰ Pour une critique de la lutte contre la possession de plusieurs États membres, V. D. KOCHENOV, « Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance », *European Law Journal*, Vol. 17(3), 2011, p. 323-343.

²¹ Ce que prévoit le droit autrichien, V. J. LEPOUTRE, « Promesse oblige ? Révocation par un État membre d'une promesse de naturaliser », *R.*, n°18, 2022, p. 936.

²² *Wiener Landesregierung*, § 56.

contrôle de proportionnalité en étapes parfois suivi par la Cour.

Rappelant classiquement que les notions d'« ordre public » et de « sécurité publique » doivent s'entendre strictement, la Cour estime que les faits reprochés à la requérante au principal « 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'Union²³ ». La Cour souligne aussi la faiblesse des sanctions auxquelles ont conduit ces infractions (des amendes de 112 et 300 euros). Dans une sorte de contrôle de nécessité implicite, elle remarque qu'elles n'ont pas entraîné un retrait du permis de conduire – mesure qui eut été moins contraignante et sans doute plus efficace.

La Cour se rapproche ici des exigences mises à l'éloignement d'un citoyen de l'Union par le chapitre VI de la directive 2005/38. D'ailleurs, si, comme l'exige la Cour, les citoyens de l'Union se trouvant dans la situation de la requérante au principal conservent leur citoyenneté de l'Union jusqu'à leur naturalisation effective, le refus de les naturaliser ne pourrait améliorer la protection de l'ordre et de la sécurité publics que s'ils pouvaient faire l'objet d'un éloignement en vertu de la directive 2004/38.

La portée de la solution donnée par la Cour n'est pas forcément facile à déterminer.

En même temps qu'elle limite l'exercice de la compétence relative à l'acquisition de la nationalité, la Cour affirme qu'il est légitime pour les États de lutter, en soi, contre les « effets indésirables » de la possession de plusieurs nationalités européennes, sans même contrôler la nécessité des moyens utilisés pour ce faire. En outre, il est difficile de se prononcer sur l'intensité du contrôle opéré sur l'exercice des compétences étatiques. La condamnation très nette se fait dans un cas extrême²⁴, qui témoigne d'une très forte hostilité envers la double nationalité et d'une appréciation abusive des conditions à remplir pour être naturalisé. La Cour a d'ailleurs pu se limiter à un contrôle abstrait bien qu'elle mentionne la nécessité de l'examen individuel et la prise en compte du droit au respect de la vie familiale et, le cas échéant, de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il faut toutefois souligner que la mention de la vie familiale est importante et traduit une divergence bienvenue au regard de la jurisprudence de la CEDH qui considère que, dans le cas de la perte de la nationalité, seule la vie privée est en cause²⁵.

Il ne faut toutefois pas négliger la dimension symbolique de cette décision et ses possibles déclinaisons. La Cour poursuit le réagencement des relations de dépendance entre le statut de citoyen de l'Union et celui de national d'un État membre. Le statut de citoyen de l'Union, qui dérive de celui de national d'un État membre, rétroagit sur les conditions d'accès à la nationalité et vient, pour la première fois, justifier que la Cour considère que des normes relatives à l'accès à la nationalité sont contraires au droit de l'Union. Cette décision, en allant à l'encontre d'une conception où la naturalisation résulte de la simple discrétion des autorités étatiques, pourrait aussi avoir des conséquences pratiques majeures. Si le contrôle du refus de naturalisation se généralisait, la Cour offrirait une possibilité de contester des pratiques étatiques parfois

²³ *Ibid.*, § 71.

²⁴ Un cas similaire avait été envisagé par l'AG Mengozzi comme un cas d'extrême disproportion dans le cas du retrait de la nationalité. V. AG Mengozzi, conclusions sur *Tjebbes e.a.*, § 88, cité par l'AG Szpunar, conclusions sur *Wiener Landesregierung*, § 127.

²⁵ Sur ce point, V. É. PATAUT, « Contrôle de l'État ou protection de l'individu ? Quelques remarques sur l'effectivité de la nationalité », *op. cit.*, p.764s.

peu contrôlées par les juges nationaux. En outre, même limitée aux entraînant la perte définitive de la citoyenneté de l'Union, cette jurisprudence pourrait être mobilisée dans le cadre du Brexit.