



HAL
open science

Citoyenneté, contrôle de proportionnalité et examen individuel

Vincent Réveillère

► **To cite this version:**

Vincent Réveillère. Citoyenneté, contrôle de proportionnalité et examen individuel. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2024, 03, pp.453. <halshs-04838235>

HAL Id: halshs-04838235

<https://shs.hal.science/halshs-04838235v1>

Submitted on 6 Jan 2025

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.



HAL Authorization

Citoyenneté, contrôle de proportionnalité et examen individuel

Vincent Réveillère

Si le principe de proportionnalité trouve à s'appliquer dans différentes sphères du droit de l'Union européenne, il joue un rôle fondamental dans la jurisprudence de la Cour relative à la citoyenneté européenne¹. Jean-Yves Carlier lui accorde une place de choix dans ses réflexions thématiques introduisant la publication de trente années de chroniques – somme sans équivalent pour qui veut retracer le développement de la jurisprudence de la Cour en matière de libre circulation des personnes et de politique migratoire². Elle est aussi souvent mentionnée lorsqu'il s'agit de s'interroger sur la « valeur ajoutée » de la citoyenneté, dans un ouvrage collectif important proposant un bilan critique des apports et des faiblesses de la citoyenneté trente ans après son introduction dans les traités³. La proportionnalité revient également constamment dans les « Orientations sur le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union et des membres de leur famille », publiées par la Commission en décembre 2023, bien que la Commission se garde de préciser la forme que doit prendre le contrôle de proportionnalité⁴.

Le contrôle de proportionnalité intervient en général au moment de ce que l'on nomme la justification, que cela soit en matière de libertés de circulation ou de droits fondamentaux. Dans le premier cas, lorsqu'une mesure est discriminatoire ou qu'elle constitue une restriction aux droits de circuler ou de séjourner du citoyen, elle peut être considérée comme justifiée si elle « est fondée sur des considérations objectives d'intérêt général, indépendantes de la nationalité des personnes concernées, et si elle est proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national⁵ ». Dans le second cas, la Cour estime que peuvent être apportées des limitations à un droit fondamental garanti par la Charte respectant le contenu de celui-ci, « dans le respect du principe de proportionnalité, [...] si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui⁶. »

Si le discours de la proportionnalité se retrouve dans de nombreux contextes juridiques, il peut prendre des significations très différentes⁷. Sa version la plus célèbre est sans doute celle du raisonnement structuré en étapes proposé par Robert Alexy dans le but d'évaluer les atteintes portées par les pouvoirs publics aux droits fondamentaux. Ce raisonnement comprend l'évaluation du caractère

¹ Plus généralement, sur la dynamique du principe en droit des libertés de circulation, V. A. MARZAL YETANO, *La dynamique du principe de proportionnalité : essai dans le contexte des libertés de circulation du droit de l'Union européenne*, Clermont-Ferrand, Institut universitaire Varenne, 2013.

² J-Y CARLIER, *Libre circulation des personnes et politique migratoire dans l'Union européenne : trente ans de jurisprudence commentée*, Bruylant, Bruxelles, Belgique, 2024, p. 19s.

³ A. BOUVERESSE, A. ILIOPOULOU-PENOT et J. RONDU, *La citoyenneté européenne : quelle valeur ajoutée ?*, Bruylant, Bruxelles, 2023.

⁴ Communication de la Commission, C/2023/1392.

⁵ CJUE, gr. Ch., 22 fév. 2024, aff. C-491/21, *Dirrecția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date*, § 52.

⁶ CJUE, gr. ch., 21 mars 2024, aff. C-61/22, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, § 76.

⁷ En ce sens, V. A. MARKETOU, *Local meanings of proportionality*, CUP, 2021.

légitime de l'objectif poursuivi, celle du caractère approprié des mesures adoptée pour l'atteindre (permettent-elle d'atteindre efficacement cet objectif ?) et de leur nécessité pour ce faire (existe-t-il des mesures alternatives moins restrictives ?) ainsi que, ce qui est parfois présenté comme la proportionnalité *stricto sensu*, une mise en balance entre les intérêts et les valeurs en cause⁸.

L'examen de la jurisprudence de l'année écoulée en matière de citoyenneté montre que, si le contrôle pratiqué par la Cour est loin d'être uniforme, il se rapproche parfois de ce modèle, notamment en adoptant de plus en plus le vocabulaire de la mise en balance. Parmi les variations importantes, on peut noter que la Cour peut se trouver à faire elle-même ce contrôle ou bien à le déléguer au juge national, avec plus ou moins d'indications sur la marche à suivre. En outre, la Cour ne va pas toujours jusqu'à parler de mise en balance et, lorsqu'elle le fait, on peut parfois se demander si cela correspond véritablement à une pondération des intérêts et des valeurs en cause. Notons aussi, mais ce point ne sera pas développé ici parce qu'il ne se trouve pas dans la jurisprudence commentée, que l'articulation entre le principe de proportionnalité et le critère de l'intégration sociale du citoyen n'est pas toujours la même.

Le contrôle de proportionnalité pratiqué par la Cour varie également parce qu'il peut rester abstrait ou bien impliquer un examen individuel (renvoyé au juge du fait, avec plus ou moins de directives). Cet examen individuel peut prendre des formes différentes. Souvent présenté comme résultant du principe de proportionnalité, il semble parfois relever d'une exigence inspirée de la culture pénale – se rapprochant de la proportionnalité des peines plus que de la proportionnalité au sens alexyen. Plus que de mettre en balance des intérêts ou des valeurs, il impose un examen individualisé qui doit permettre d'estimer le caractère raisonnable des conséquences d'une mesure négative pour l'individu au regard de l'intérêt collectif poursuivi. Dans cet logique, cet examen individuel résulte aussi de l'obligation classique d'examiner le comportement individuel d'une personne sanctionnée. Il s'inscrit dans un mouvement plus général de prise en compte de la situation personnelle qu'analyse de façon captivante Alexis Husser dans sa thèse⁹.

Si l'accent sera mis cette année sur la justification et le contrôle de proportionnalité, c'est parce qu'il faut bien mesurer ce qui s'y joue¹⁰. C'est à ce moment que la majorité des affaires en matière de citoyenneté se gagne ou se perd – dans toutes les affaires commentées, l'issue du litige dépend du contrôle de proportionnalité. Ce contrôle est en outre extrêmement puissant. Non seulement, il peut conduire le juge à imposer de façon précise une réforme du droit national : par exemple en reconnaissant de nouvelles voies de recours et en habilitant les autorités et le juge national à procéder à un examen individuel. Il est aussi profondément subversif au sens où il impose aux autorités nationales une certaine façon de penser les normes en les obligeant à donner les raisons qui le sous-tendent.

⁸ V. R. ALEXY, *A theory of constitutional rights*, trad. J. RIVERS, OUP, 2010.

⁹ A. HUSSER, *La référence à la situation personnelle dans la jurisprudence de la CJUE*, thèse, Paris 1, 2023.

¹⁰ Pour une analyse plus approfondie, nous nous permettons de renvoyer à V. REVEILLERE, « Contrôle de proportionnalité et raisonnement par cas à la Cour de justice de l'Union européenne », *CMJ*, n° 5, 2018, p. 1841-1863.