



HAL
open science

L'effectivité de l'examen individuel des conséquences de la perte de la citoyenneté de l'Union

Vincent Réveillère

► **To cite this version:**

Vincent Réveillère. L'effectivité de l'examen individuel des conséquences de la perte de la citoyenneté de l'Union. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2024, 03, pp.455. <halshs-04838236>

HAL Id: halshs-04838236

<https://shs.hal.science/halshs-04838236v1>

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

L'effectivité de l'examen individuel des conséquences de la perte de la citoyenneté de l'Union

Vincent Réveillère

La Cour considère que, quand la perte de plein droit de la nationalité en raison de l'absence de lien effectif ou de l'acquisition volontaire d'une autre nationalité entraîne la perte de la citoyenneté, elle n'est pas contraire au droit de l'Union à condition qu'un examen de la proportionnalité des conséquences que comporte cette perte puisse être mené de façon effective et qu'il puisse en résulter pour les personnes concernées la conservation de leur nationalité ou son recouvrement ex tunc.

CJUE, gr. Ch., 5 sept. 2023, aff C-689/21, *Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise)* ; CJUE, 25 avril 2024, aff. jointes C-684/22, C-685/22, C-686/22, *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld (Perte de la nationalité allemande)*

Statut de citoyen de l'Union, nationalité, perte de la nationalité, perte de la citoyenneté, effectivité de la nationalité, pluralité de nationalité, examen individuel

En vertu du Traité, les statuts de ressortissant d'un État membre et de citoyen de l'Union sont solidaires : une personne est soit titulaire des deux, soit d'aucun. Il en résulte que les États sont les gardiens de la citoyenneté de l'Union au sens où l'acquisition et la perte du statut de citoyen de l'Union dépendent de l'acquisition ou de la perte de celui de national d'un État membre. La Cour n'a pas remis en cause cette solidarité mais l'a utilisé dans les arrêts *Rottmann*¹, *Tjebbes*² et *Wiener Landesregierung*³ comme un levier pour légèrement réajuster la relation de dépendance entre ces statuts⁴. Si le statut de citoyen de l'Union dépend de celui de ressortissant d'un État membre, la perte de la nationalité ou le refus de naturaliser, lorsqu'ils entraînent la perte de la citoyenneté de l'Union, sont soumis à un contrôle de proportionnalité qui doit intégrer les conséquences de la perte de la citoyenneté de l'Union pour la personne concernée.

C'est la forme que doit prendre ce contrôle et les conséquences qui peuvent en découler qui sont au cœur de la discussion dans deux arrêts rendus par la Cour cette année. Dans le premier, *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, est en cause la réglementation danoise en vertu de laquelle les nationaux qui ne sont pas nés et ne résident pas au Danemark peuvent perdre leur nationalité⁵. Dans le second, *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld*⁶, est discutée la réglementation allemande prévoyant que l'acquisition volontaire d'une autre nationalité peut conduire les ressortissants allemands à perdre leur nationalité.

Dans ces deux arrêts, de façon classique, mais pour la première fois dans une affaire concernant le Danemark, la Cour estime que, bien que l'acquisition et le retrait de la nationalité relèvent de la compétence des États membres, elle peut exercer un certain contrôle sur ceux-ci lorsqu'ils entraînent la perte de la

¹ CJUE, gr. ch., 2 mars 2010, aff. C-135/08, *Rottmann*.

² CJUE, gr. ch., 12 mars 2019, aff. C-221/17, *Tjebbes e.a.*

³ CJUE, 18 jan. 2022, aff. C-118/20, *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*.

⁴ Dernièrement, V. cette chronique, « Perte du statut de citoyen de l'Union et refus de naturaliser », *RTD Eur.*, n°3, 2022, p. 574s.

⁵ CJUE, gr. Ch., 5 sept. 2023, aff C-689/21, *Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise)*

⁶ CJUE, 25 avril 2024, aff. jointes C-684/22, C-685/22, C-686/22, *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld (Perte de la nationalité allemande)*.

citoyenneté de l'Union, se traduisant essentiellement par l'exigence de proportionnalité (1). De façon abstraite, la Cour se concentre d'abord sur la légitimité de l'objectif poursuivi par les mesures nationales conduisant à la perte de la citoyenneté sans véritablement contrôler leur caractère approprié et nécessaire (2). Elle exige ensuite des autorités nationales un examen individuel des conséquences de la perte de la citoyenneté au regard de l'objectif poursuivi et s'assure de son effectivité (3).

1. L'encadrement de la perte de la nationalité par le droit de l'UE

Dans l'affaire *Udlandinge- og Integrationsministeriet*, le gouvernement danois argue que le Danemark se trouve dans une situation particulière concernant la citoyenneté en vertu de la décision d'Édimbourg énonçant, à la suite des problèmes soulevés par cet État, que « [l]a question de savoir si un individu possède ou non la nationalité d'un État membre sera tranchée uniquement par référence au droit national de l'État membre concerné⁷ ». Reprenant ce qu'elle avait déjà dit dans *Rottmann* à propos de cette décision et de la déclaration n° 2 relative à la nationalité d'un État membre⁸, la Cour estime que ces deux dispositions à la formulation identique, qui « étaient destinées à clarifier la question de la délimitation du champ d'application *ratione personae* des dispositions du droit de l'Union faisant référence à la notion de "ressortissant", doivent être prises en considération en tant qu'instruments d'interprétation du traité UE, plus particulièrement en vue de déterminer le champ d'application *ratione personae* de ce dernier⁹ ».

Distinguant la détention de la compétence de son exercice, la Cour conclut que « les États membres doivent, dans l'exercice de leur compétence en matière de nationalité, respecter le droit de l'Union et, notamment, le principe de proportionnalité¹⁰ ». Cette formule classique¹¹, couplée à l'argumentation sur le plein effet des libertés de circulation, a permis d'étendre de façon très importante le champ d'application du droit de l'Union – on lira avec profit la thèse de Mathieu Rouy consacrée à cette notion en lien avec la citoyenneté¹². Cette justification qui se déploie dans de très nombreux domaines et permet de neutraliser les revendications formulées en termes de compétence par les États membres semble toutefois plus fragile au regard de la phrase se trouvant dans la décision d'Édimbourg et la déclaration n°2 qui n'est précisément pas formulée en ces termes.

Sans doute est-ce la raison pour laquelle la Cour cherche à en limiter la portée en l'interprétant comme portant sur la détermination du champ d'application

⁷ Décision des chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992, concernant certains problèmes soulevés par le Danemark à propos du traité sur l'Union européenne, *JOCE* C 348 du 12 décembre 1992, p. 1.

⁸ Déclaration n° 2 relative à la nationalité d'un État membre, jointe par les États membres à l'acte final du traité sur l'Union européenne, *JOCE* C 191 du 29 juillet 1992, p. 98.

⁹ *Udlandinge- og Integrationsministeriet*, § 27.

¹⁰ *Ibid.*, § 30.

¹¹ V. L. AZOULAI, « La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne », E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 341-368.

¹² M. ROUY, *Le champ d'application du droit de l'Union européenne. Étude à partir de la citoyenneté de l'Union européenne*, thèse, Lyon 3, 2024.

ratione personae du droit de l'Union dans un sens très strict. Cela pourrait s'expliquer par la phrase qui la suit immédiatement dans la déclaration n°2 énonçant que les « États peuvent préciser, pour information, quelles sont les personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants aux fins poursuivies par la Communauté en déposant une déclaration auprès de la présidence ». C'est en effet de la nationalité définie au sein de l'ordre juridique national aux fins de l'application du droit de l'Union que l'on peut inférer la citoyenneté de l'Union¹³. Notons toutefois que le contexte dans lequel l'affirmation se trouve dans la décision d'Édimbourg est différent et fait douter qu'elle ne vise qu'à déterminer qui sont les nationaux pouvant compter comme un national au sens de l'article 20 TFUE.

La Cour refuse donc toute exception danoise et suit un raisonnement éprouvé, qu'elle met aussi en œuvre dans l'arrêt *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld*. Il en résulte que, en vertu de la jurisprudence, la question de savoir si un individu possède ou non la nationalité d'un État membre est tranchée par référence au droit national de l'État membre concerné, certes, mais en l'interprétant, voire en le réformant, conformément au droit de l'Union.

2. La défense d'une conception de la nationalité

Ce qu'implique le respect du droit de l'Union est essentiellement que la perte de la citoyenneté ne soit pas disproportionnée au regard de l'objectif légitimement poursuivi. Concernant la légitimité de l'objectif poursuivi, la Cour commence dans ces deux arrêts par affirmer de façon très générale, comme elle l'avait déjà fait dans sa jurisprudence antérieure, 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 ».

Si la formule est très générale, elle évoque une certaine « effectivité de la nationalité¹⁵ ». Sans le citer directement, la Cour se réfère au mythique paragraphe de l'arrêt *Nottebohm*, selon lequel « la nationalité est un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments, jointe à une réciprocité de droits et de devoirs¹⁶. » Il faut noter que, dans les deux affaires commentées, cette phrase est immédiatement suivie par un paragraphe énonçant qu'un autre objectif poursuivi par les mesures contestées est également légitime, la défense de la nationalité comme manifestation d'un lien effectif, pour l'affaire danoise (i), la lutte contre la pluralité de nationalité, pour les affaires allemandes (ii). Il n'est pas certain qu'il faille déduire de ces arrêts que la Cour adopte une conception effective de la nationalité (iii).

¹³ V. CJCE, 20 février 2001, aff. C-192/99, *Kaur*, § 27.

¹⁴ V. *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, § 31 et *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld*, § 44.

¹⁵ 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. 747-771.

¹⁶ CIJ, 6 avr. 1955, *Nottebohm (Liechtenstein c/ Guatemala)*. Sur la lecture de cette affaire et son intérêt pour le droit de l'UE, V. É. PATAUT, « Contrôle de l'État ou protection de l'individu ? Quelques remarques sur l'effectivité de la nationalité », *op. cit.* et J. LEPOUTRE, « Citoyenneté de l'Union et nationalité des États membres. Entre romantisme et réalisme. », *RTD Eur.*, n°1, 2024, p. 9-32.

i. La nationalité comme manifestation d'un lien de rattachement effectif

Dans l'affaire *Udlændinge- og Integrationsministeriet* la Cour estime ainsi qu'« il est également légitime pour un État membre de considérer que la nationalité traduit la manifestation d'un lien de rattachement effectif avec cet État membre, et d'attacher en conséquence à l'absence ou à la cessation d'un tel lien effectif la perte de sa nationalité¹⁷ ».

La requérante au principale, née aux États-Unis, est la fille d'une mère danoise et d'un père états-unien ; elle possédait, depuis sa naissance, les nationalités danoise et états-unienne. Elle perd toutefois la nationalité danoise à l'âge de 22 ans en application de la réglementation danoise qui dispose que « la personne née à l'étranger, qui n'a jamais résidé sur le territoire national et qui n'y a pas non plus séjourné dans des conditions indiquant une cohésion avec le Danemark, perd sa nationalité danoise à l'âge de 22 ans, à moins qu'elle ne devienne apatride¹⁸ ».

La requérante au principal n'ayant pas résidé au Danemark, la perte de sa nationalité résulte pour les autorités nationales du fait que, si elle a bien séjourné au Danemark avant l'âge de 22 ans – 44 semaines au maximum – elle ne l'a pas fait dans des conditions démontrant une cohésion avec cet État membre. Il résulte en effet de la pratique des autorités danoises que cette cohésion est reconnue lorsque la durée totale des séjours atteint une année alors que, dans le cas contraire, les autorités considéreront qu'il faut que l'intéressé établisse que ces séjours plus courts sont l'expression « d'une cohésion particulière avec le Danemark¹⁹ ».

La réglementation nationale prévoit qu'une personne se trouvant dans cette situation peut demander le maintien de sa nationalité, mais uniquement entre son vingt et unième et son vingt deuxième anniversaires. La requérante ayant fait cette demande seulement un mois et demi après avoir atteint l'âge de 22 ans, elle avait déjà perdu la nationalité danoise et ne pouvait se prévaloir de cette dérogation. Pour recouvrer cette nationalité, elle ne peut donc que suivre la procédure de droit commun pour être naturalisée, avec toutefois des conditions plus souples en tant qu'ancienne ressortissante.

Sans véritablement procéder à un contrôle de leur caractère approprié ou nécessaire, la Cour accepte le recours à des critères tels que ceux qui se trouvent dans la législation danoise pour établir un lien de rattachement effectif avec l'État – lieu de naissance et de résidence, condition de séjour sur le territoire national – et de la période pendant laquelle ces critères peuvent permettre d'établir ce lien. Il faut toutefois noter qu'elle reformule l'exigence de « cohésion avec l'État » – vocabulaire qui traduit plutôt une conception assimilationniste de la nationalité²⁰ – en l'exigence bien connue en droit de l'UE d'un séjour « dans des conditions démontrant un lien de rattachement effectif avec cet État

¹⁷ *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, § 32.

¹⁸ *Ibid.*, § 7.

¹⁹ *Ibid.*, § 20.

²⁰ En ce sens, V.L. AZOULAI et E. DUBOUT, « Droit de l'Union européenne et "grand remplacement" : une analyse symptomatique du droit européen », in A. BOUVERESSE, A. ILIOPOULOU et J. RONDU (dir.), *La citoyenneté européenne: quelle valeur ajoutée ?*, op. cit., p. 77.

membre²¹ ».

Comme pour l'affaire *Tjebbes e.a.*, il faut toutefois constater que la Cour se limite à une conception « extrêmement pauvre de l'effectivité » qui tranche avec les « infinies subtilités de la jurisprudence de la Cour en matière d'intégration des citoyens de l'Union²² ». En l'espèce, l'intéressée n'était pas dépourvue de tout lien avec le Danemark : sur ses deux frères et sœur, l'un a la nationalité, comme sa mère, et elle a fait partie de l'équipe danoise de basketball. La Cour ne se prononce pourtant aucunement sur l'effectivité du séjour de la requérante au principal au-delà de la validation des critères généraux contenu dans la réglementation danoise.

Elle aurait pu le faire. Elle aurait même pu, dans le cas où elle aurait estimé que la requérante au principal présentait des liens d'attachement significatifs avec le Danemark, déduire du traitement de ce cas que les règles nationales sont disproportionnées dans la mesure où elle ne permettent pas de le reconnaître (c'est par exemple ainsi que la Cour a raisonné en matière de citoyenneté dans l'affaire *Tas-Hagen et Tas*²³). Sans aller jusque-là, l'Avocat général construit des cas hypothétiques suggérant que la règle, en l'absence d'examen individuel, est inappropriée : elle ne permet pas d'atteindre l'objectif allégué²⁴.

La Cour estime qu'il n'y a pas lieu, en raison de l'affaire en cause au principal, de se demander s'il est compatible avec le droit de l'Union que les critères de naissance et de séjour pour évaluer le lien de rattachement effectif entre le ressortissant et son État de nationalité ne distinguent pas entre le séjour dans un État tiers et le séjour sur le territoire d'un autre État membre²⁵. Dans l'arrêt *Tjebbes e.a.*, la réglementation néerlandaise ne distinguait pas entre résidence aux Pays-Bas et dans un autre État membre²⁶.

S'il relève qu'il n'y a pas lieu de se prononcer sur cette question pour trancher le litige au principal, l'Avocat général Szpunar considère toutefois que « le fait qu'un citoyen de l'Union puisse perdre sa nationalité du fait d'avoir établi sa résidence dans un État membre autre que celui dont il possède cette nationalité restreint, à [son] avis, de manière disproportionnée le droit de libre circulation et de séjour de ce citoyen. » Il poursuit en estimant, comme la Commission, que « la résidence et le séjour sur le territoire de l'Union ne devraient pas être considérés comme une rupture du lien réel qui existe entre un citoyen de l'Union et son État membre d'origine²⁷ ».

ii. L'exclusivité de la nationalité

Dans l'arrêt *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld*, la Cour considère

²¹ V. *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, § 25. V. aussi le communiqué de presse.

²² É. PATAUT, « Contrôle de l'État ou protection de l'individu ? Quelques remarques sur l'effectivité de la nationalité », *op. cit.*, p. 769.

²³ V. CJCE, 26 octobre 2006, aff. C-192/5, *Tas-Hagen et Tas*, § 38.

²⁴ Ccl. de l'AG Szpunar sur *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, § 83 et 84. Pour un autre exemple de recours à des cas imaginaires pour montrer le caractère inadapté d'un critère de résidence pour apprécier l'intégration du citoyen dans un État membre, V. l'argumentation de la Commission et de l'AG dans l'affaire *Prinz et Seeberger*. V. AG Sharpston, ccl. sur CJUE, 18 juil. 2013, aff. C-523/11, *Prinz et Seeberger*, § 94s.

²⁵ Bien que la requérante au principal ait fait un séjour en France de 3 à 4 semaines.

²⁶ V. *Tjebbes e.a.*, § 36.

²⁷ Ccl. de l'AG Szpunar sur *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, § 65.

que, au surplus de la protection du rapport particulier de solidarité et de loyauté entre lui-même et ses ressortissants et de la réciprocité de droits et de devoirs, « il est également légitime pour un État membre de considérer qu'il convient d'éviter la pluralité de nationalités²⁸ ». En vertu de la réglementation contestée, les ressortissants allemands perdent leur nationalité lorsqu'ils acquièrent volontairement une autre nationalité, à moins d'avoir au préalable demandé et obtenu une autorisation de la conserver (avec toutefois des exceptions).

La Cour peut s'appuyer sur l'arrêt *Wiener Landesregierung* dans lequel elle avait admis la légitimité de la lutte contre la pluralité de nationalité, et sur le fait que cet objectif trouve une traduction dans la convention européenne sur la nationalité. Comme dans l'affaire *Wiener Landesregierung*, elle considère la lutte contre la possession de nationalité multiples comme un objectif légitime en lui-même – acceptant donc que le lien de nationalité puisse être conçu comme exclusif. Différemment, dans l'affaire *Tjebbes e.a.*, l'objectif de lutte contre la pluralité de nationalité semblait conçu par la Cour comme servant l'objectif d'assurer un lien effectif entre un État et son national²⁹.

L'appréciation de la Cour sur ce point a pu faire l'objet de critiques³⁰. Dans ses conclusions, l'Avocat général Szpunar ne se prive d'ailleurs pas d'exprimer dans une note sa réserve sur cette solution³¹. Elle est d'autant plus contestable lorsque cet objectif est poursuivi dans le cas de la possession de la nationalité de plusieurs États membres – ce dont la Cour a pourtant admis la légitimité dans l'affaire *Wiener Landesregierung*. La question ne se posait pas dans le cas de la réglementation allemande pour qui l'acquisition de la nationalité d'un autre État membre n'entraîne pas la perte de la nationalité allemande.

Considérer la lutte contre la pluralité de nationalité comme un objectif en soi plutôt que comme le signe d'un défaut d'effectivité du lien de nationalité a des conséquences concrètes. Dans cette perspective, l'établissement d'un lien effectif ne devrait pas faire échec, en lui-même, à la perte de nationalité et de citoyenneté de l'Union. L'effectivité des liens entre les requérants et l'Allemagne n'est d'ailleurs pas discutée dans l'arrêt de la Cour, malgré la très longue résidence dont pouvaient se prévaloir les personnes concernées. Il faut par ailleurs noter que la Cour se dispense de tout examen abstrait du caractère approprié ou nécessaire des mesures en cause.

iii. Une conception effective de la nationalité ?

La jurisprudence de la Cour en matière de perte de la citoyenneté a souvent été opposée à la jurisprudence *Micheletti*. Dans cette affaire, la Cour avait obligé les États à reconnaître la nationalité acquise dans un autre État membre sans « en restreindre les effets [...] en exigeant une condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice des libertés fondamentales prévues par le traité³² ». Dans des conclusions célèbres, l'Avocat

²⁸ *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld*, § 38.

²⁹ V. cette chronique, « Perte du statut de citoyen de l'Union et refus de naturaliser », *RTD Eur.*, n°3, 2022, p. 574s.

³⁰ V. par ex. 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*, <https://verfassungsblog.de/curing-the-symptoms-but-not-the-disease/>

³¹ V. AG Szpunar, ccl. sur *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld*, note 39.

³² CJCE, 7 juil. 1992, aff. C-369/90, *Micheletti*, § 10.

général Tesauro avait présenté la conception effective de la nationalité comme une notion datant d'« une période “romantique” de la vie des relations internationales³³ ».

Au-delà de la jurisprudence relative à la perte de la nationalité, l'effectivité de la nationalité se trouve évoquée dans différents contextes. Mentionnons simplement que la Commission et le Parlement s'appuient sur cette conception pour lutter contre les programmes de vente de la nationalité, cette dernière évoque « une conception commune du lien de nationalité » pour contester l'« octroi de la naturalisation sur la seule base d'un paiement monétaire, sans autre condition attestant l'existence d'un lien réel avec l'État membre accordant la naturalisation et/ou ses citoyens³⁴ ». Dans d'autres domaines, la nationalité est parfois conçue par la Cour comme un signe de l'intégration du national dans la société de son État de nationalité³⁵.

Faut-il en conclure que la Cour adopte une conception effective de la nationalité et remet en cause sa jurisprudence *Micheletti*? Pas nécessairement. Tout d'abord, il faut noter que la conception exclusive de la nationalité qui résulte de la réglementation allemande dans l'arrêt *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld* s'en distingue quelque peu. La volonté subjective des personnes concernée d'acquérir une autre nationalité joue un rôle fondamental alors que l'effectivité de leur liens avec l'Allemagne semble indifférente. Ensuite et surtout, il est possible de considérer que la Cour estime que les États peuvent adopter différentes conceptions de la nationalité : quand elle considère qu'il est légitime pour un État de faire perdre sa nationalité à des ressortissant n'ayant plus de lien effectif avec lui, elle ne dit pas qu'il est loisible à d'autres États de ne pas reconnaître cette nationalité ni qu'il ne serait pas légitime, pour un autre État, d'adopter une conception différente de la nationalité.

Le contrôle de la Cour quant à la légitimité de l'objectif poursuivi et des moyens mis en œuvre pour se faire en matière d'acquisition et de perte de nationalité semble assez faible. Dire cela n'interdit pas tout contrôle quant à la conception de la nationalité adoptée mais, comme le remarque Jules Lepoutre, « la légitimité de la législation des États membres se confond souvent avec la licéité internationale³⁶ ». Il serait toutefois envisageable que la Cour aille au-delà de celle-ci sur certains points comme elle l'a fait dans *Michelletti*. Sans forcément adopter une conception européenne de la nationalité, elle pourrait estimer, comme l'Avocat général Szpunar, que la résidence dans un autre État membre ne puisse être regardée comme rompant ce lien ou que l'exclusivité de celui-ci ne saurait être invoquée dans le cas de la possession de plusieurs nationalités européennes.

Il faut noter que les objectifs retenus – assurer un lien d'attachement effectif avec l'État ou la lutte contre la pluralité de nationalité – ne sont pas véritablement des valeurs ou des intérêts publics ultimes. La Cour reconnaît la légitimité des

³³ AG Tesauro, ccl. sur *Micheletti*, *op. cit.*, § 5.

³⁴ V. « Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne », COM (2019) 12 Final du 23 janvier 2019, p. 6.

³⁵ V. par ex. CJUE, 26 février 2015, aff. C-359/13, *Martens*, § 41 ou CJUE, gr. ch., 14 nov. 2017, aff. C-165/16, *Lounes*.

³⁶ J. Lepoutre, « Citoyenneté de l'Union et nationalité des États membres. Entre romantisme et réalisme. », *op. cit.*, p. 16.

États à défendre une certaine conception de la nationalité, mais elle évite, sans doute par déférence, un raisonnement en termes de valeurs et d'intérêts, comme le commanderait un contrôle de proportionnalité de type alexyen, ce qui impliquerait de rechercher quelles valeurs sous-tendent l'effectivité ou l'exclusivité du lien de nationalité³⁷. En réalité, l'essentiel du contrôle de proportionnalité de la Cour dans ces affaires se traduit par l'exigence d'un examen individuel de la proportionnalité des conséquences qu'entraîne la perte de la citoyenneté européenne pour les personnes concernées.

3. L'examen individuel des conséquences de la perte de citoyenneté

Dans les deux affaires, la Cour estime, comme dans sa jurisprudence antérieure, qu'il « appartient aux autorités nationales compétentes et aux juridictions nationales de vérifier si la perte de la nationalité de l'État membre concerné, 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 ses conséquences sur la situation de la personne concernée et, le cas échéant, sur celle des membres de sa famille, au regard du droit de l'Union³⁸ ». Elle précise « que la perte de plein droit de la nationalité d'un État membre serait incompatible avec le principe de proportionnalité si les règles nationales pertinentes ne permettaient, à aucun moment, un examen individuel des conséquences que comporte cette perte pour les personnes concernées au regard du droit de l'Union³⁹ ». La Cour estime qu'il faut donc que les personnes concernées par une potentielle perte de la nationalité (et donc de la citoyenneté de l'Union) aient la possibilité de présenter une demande permettant aux autorités d'examiner la proportionnalité des conséquences de cette perte au regard du droit de l'Union et, le cas échéant, d'accorder le maintien de la nationalité ou son recouvrement rétroactif – en ce sens, l'accès à une procédure de naturalisation ne saurait compenser cette perte.

Les deux arrêts commentés apportent des précisions sur ce qu'implique cet examen et sur les conditions auxquelles il peut être soumis. La Cour rappelle l'autonomie procédurale des États membres ; elle affirme aussi classiquement la nécessité d'assurer l'effectivité de cet examen individuel. Il en résulte que, si dans les deux affaires la Cour conclut que le droit de l'Union ne s'oppose pas à la réglementation nationale en cause, c'est en la subordonnant à des conditions qui la remettent très largement en cause et qui devraient conduire à la modifier substantiellement⁴⁰. Dans l'affaire *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, la Cour assortit l'examen individuel de plusieurs garanties procédurales qui sont reprises dans l'arrêt *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal* et *Stadt Krefeld*.

Tout d'abord, elle estime que le délai pour l'introduction d'une demande individuelle visant à conserver ou, le cas échéant, à recouvrer la nationalité doit être raisonnable et qu'il doit s'étendre, pour une durée raisonnable, au-delà de la date à laquelle la personne concernée a atteint l'âge où elle est susceptible de

³⁷ V. *supra*, Citoyenneté, contrôle de proportionnalité et examen individuel.

³⁸ *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, § 38 et *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal* et *Stadt Krefeld*, § 42.

³⁹ *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal* et *Stadt Krefeld*, § 43.

⁴⁰ Dans l'affaire *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, l'Avocat général proposait une solution très proche de la Cour en concluant toutefois que l'article 20 TFUE s'opposait à la législation en cause.

perdre sa nationalité⁴¹. Ce délai ne peut commencer à courir qu'après qu'une telle personne aient été dûment informée de la perte de sa nationalité ou de l'imminence de celle-ci, ainsi que de son droit de demander, dans ce délai, le maintien ou le recouvrement rétroactif de cette nationalité⁴². Dans l'arrêt *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld*, la Cour donne quelques éléments sur ce qu'il faut entendre par cette information en suggérant que, comme les personnes au principal ont dû renoncer à la nationalité turque pour obtenir la nationalité allemande, on peut supposer qu'elles savaient que la réglementation allemande cherchait à éviter la pluralité de nationalité⁴³.

Si ces conditions permettant d'accéder effectivement à un examen individuel ne sont pas respectées, la Cour estime que les autorités doivent être en mesure de mener un tel examen de façon incidente, à l'occasion de la demande d'un document de voyage ou de tout autre document attestant de la nationalité de la personne concernée. En l'absence d'une voie préventive dans la réglementation danoise, la Cour explique que c'est cette voie que devra emprunter le juge *a quo* : faire ou faire faire aux autorités nationale un tel examen de proportionnalité. Dans l'arrêt *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld*, la possibilité d'un examen individuel semblait aussi illusoire, c'est donc aussi cette voie que les requérants devraient emprunter. La date qui doit être prise en compte pour faire l'examen personnel est celle qui correspond aux critères mis en œuvre par les États membres. Ainsi, dans l'affaire danoise, c'est le jour où la personne concernée atteint l'âge de 22 ans⁴⁴. Dans les affaires allemandes, c'est la date où la personne concernée a obtenu ou recouvré la nationalité d'un pays tiers⁴⁵.

Quant à la nature du contrôle, comme dans l'arrêt *Tjebbes e.a.*, la Cour estime qu'il doit « comporter une appréciation de la situation individuelle de la personne concernée ainsi que de celle de sa famille, afin de déterminer si la perte de la nationalité de l'État membre concerné, lorsqu'elle emporte celle du statut de citoyen de l'Union, a des conséquences qui affecteraient 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 éventuelles⁴⁶ ». Elle précise en outre qu'il est crucial que les autorités nationales s'assurent que cette perte soit compatible avec les droits fondamentaux garantis par la Charte et tout particulièrement le droit au respect de la vie familiale (art. 7), lu, le cas échéant, en combinaison avec l'obligation de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 24, paragraphe 2⁴⁷).

Cet examen individuel, laissé au juge national, semble absorber l'essentiel du contrôle de proportionnalité imposé par la Cour. On peut imaginer que les autorités nationales disposeront d'un large pouvoir d'appréciation pour réaliser ce type d'examen qui est censé mettre en rapport les objectifs publics poursuivis et les droits et intérêts de la personne concernée. Il faut noter que la Cour, à la

⁴¹ V. *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, § 50.

⁴² *Ibid.*, § 51.

⁴³ *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld*, § 57.

⁴⁴ *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, § 56.

⁴⁵ *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld*, § 54.

⁴⁶ *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, § 54 et *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld*, § 50.

⁴⁷ *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, § 55 et *Stadt Duisburg, Stadt Wuppertal et Stadt Krefeld*, § 51.

différence d'autres affaires, ne convoque pas elle-même le discours de la « mise en balance » ou de la « pondération⁴⁸ ». On peut se demander si ce qui est attendu de l'examen exigé par la Cour n'est pas plus proche d'une évaluation du caractère raisonnable de la décision qu'un contrôle de proportionnalité mettant en balance les intérêts et valeurs en cause.

Il faut souligner que, si de nombreux éléments peuvent être pris en compte dans cet examen individuel, on peut imaginer que l'effectivité du lien qu'entretient le national avec la société de cet État puisse aussi jouer à ce moment de l'examen individuel – non plus, comme « instrument de contrôle à la main des États », mais comme « instrument de protection des individus », pour reprendre l'opposition faite par Étienne Pataut⁴⁹. Les différents liens de rattachement que la Cour refuse de prendre en compte pour établir le lien d'effectivité de la nationalité dans l'affaire danoise pourraient ainsi être pris en compte au moment de l'examen individuel – plus que l'opposition d'un objectif étatique à des intérêts privés, il s'agirait de corriger un traitement catégoriel par un examen individuel. Lorsque l'objectif poursuivi n'est pas directement le lien effectif de rattachement, comme dans les affaires allemandes, ces liens pourraient être opposés à la poursuite de l'objectif de lutte contre la pluralité de nationalité.

Dans ces affaires, le renvoi à un examen individuel par le juge national permet à la Cour d'éviter de condamner trop directement les réglementations étatiques et d'entrer dans un raisonnement axiologique. Il est vrai que cette concentration sur l'examen individuel au détriment du contrôle abstrait peut être vue comme pouvant entraîner une certaine relativisation des atteintes au statut de citoyen⁵⁰ ou comme n'offrant pas au juge national le soutien clair qu'il semblait attendre⁵¹. L'habilitation du juge national à procéder à cet examen individuel et, le cas échéant, à faire recouvrer *ex tunc* sa nationalité à un ancien national d'un État membre est toutefois loin d'être anecdotique. Par le contrôle de proportionnalité le juge européen vient modifier le droit national et ouvrir de nouvelles voies de recours dans un domaine régalien par excellence, au nom de la citoyenneté qui, comme le dit la Cour en transformant pour l'occasion une formule classique, « constitue le statut fondamental des ressortissants des États membres⁵² ».

⁴⁸ Si la « mise en balance des intérêts publics et privés en présence » est mentionnée, c'est parce qu'elle se trouve dans une disposition de la réglementation allemande – bien qu'elle ne semble pas mise en œuvre en pratique. *Ibid.* § 48-49.

⁴⁹ É. PATAUT, « Contrôle de l'État ou protection de l'individu ? Quelques remarques sur l'effectivité de la nationalité », *op. cit.*

⁵⁰ En ce sens, à propos de l'affaire *Wiener Landesregierung*, V. J. RONDU, « Les limites du contrôle de proportionnalité face à la précarisation du statut fondamental de citoyen », *RTD Eur.* 2022 p. 367s.

⁵¹ En ce sens, V. J.-Y. Carlier et E. Frasca, « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *JDE*, 2024, p. 193.

⁵² Cette évolution se trouvait déjà dans l'arrêt *Wiener Landesregierung*, *op. cit.* (§ 58). On la retrouve dans les deux arrêts commentés, avec toutefois, dans les trois cas, une coexistence de cette nouvelle formulation avec la formulation classique de la vocation fondamentale du statut.