
La citoyenneté de l'Union européenne et la perte ou l'acquisition de la nationalité en vue de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne

Auteur : Vincent, Xavier

Promoteur(s) : Van Cleynenbreugel, Pieter

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en droit, à finalité spécialisée en droit privé

Année académique : 2024-2025

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/22407>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

La citoyenneté de l'Union européenne et la perte ou l'acquisition de la nationalité en vue de la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne

Xavier VINCENT

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en droit privé

Année académique 2024-2025

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Pieter Van Cleynenbreugel

Professeur ordinaire

RESUME

Ce travail a pour but de montrer l'impact de la citoyenneté de l'Union Européenne sur les règles nationales de perte et d'acquisition de la nationalité au travers de la jurisprudence récente de la CJUE.

On explorera alors comment la citoyenneté de l'Union, introduite par le traité de Maastricht, influence de plus en plus la souveraineté des États membres dans la gestion de leurs politiques de nationalité.

L'affaire Rottman marque le point de départ de mon cheminement, celle-ci étant considérée comme la jurisprudence originelle de l'ingérence de l'Union européenne envers ses états membre sur la question de la perte et l'acquisition de la nationalité ayant un impact sur la citoyenneté de l'Union et tous les droits qui y sont attachés.

Le travail se poursuit ensuite par l'analyse de diverses jurisprudences de la CJUE telles que l'arrêt *Tjebbes* et *Udlændinge- og Integrationsministeriet* ainsi qu'avec les conclusions de l'Avocat Général de l'affaire *Commission/Malte*, C181/23. Le cas particulier du Brexit, et les conséquences de celui-ci sur la citoyenneté de l'Union, sera également abordé dans ce TFE.

On verra ensuite quel impact le droit de l'Union a pu avoir auprès des États membres en matière de nationalité et les conséquences qui en découlent en droit interne pour les États.

Le projet d'intégration européenne sera lui aussi abordé tout au long de cet écrit et on s'interrogera sur la façon d'équilibrer souveraineté des États et protection des droits européens.

REMERCIEMENTS

Tout d'abord, je tiens à adresser mes remerciements les plus sincères à mon promoteur, le professeur Pieter Van Cleynenbreugel, pour son encadrement, sa bienveillance ainsi que ses précieux conseils tout au long de ce TFE. Sa disponibilité constante m'a été d'un grand soutien.

Je remercie également l'ensemble du corps professoral de l'Université de Liège pour son dévouement sans faille à nous prodiguer des enseignements essentiels à notre future profession.

J'adresse un remerciement tout particulier à mes parents pour leur soutien sans faille tout au long de mes années d'études.

Merci également à toutes les autres personnes qui, de près ou de loin, ont permis la réalisation de ce travail.

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION..... | 4 |
| PARTIE 1 : LA CITOYENNETE DE L'UNION ET LA NATIONALITE..... | 5 |
| I. NATIONALITE ET CITOYENNETE : DEUX STATUTS COMPLEMENTAIRES | 5 |
| II. L'IMPACT DE LA CITOYENNETE SUR LA NATIONALITE : L'AFFAIRE ROTTMAN COMME POINT DE DEPART | 6 |
| a. <i>Faits</i> | 7 |
| b. <i>Décision de la CJUE</i> | 7 |
| c. <i>Influence de cette décision</i> | 8 |
| d. <i>Conclusion</i> | 8 |
| PARTIE 2 : LA PERTE ET L'ACQUISITION DE LA NATIONALITE EN VUE DE LA CITOYENNETE DE L'UNION..... | 10 |
| I. PERTE DE NATIONALITE : ARRET TJEPPES ET AUTRES JURISPRUDENCES RECENTES | 10 |
| a. <i>Affaire Zambrano</i> | 10 |
| b. <i>Affaire Tjebbes</i> | 10 |
| c. <i>Affaires Wiener Landesregierung</i> | 12 |
| d. <i>Affaire Udlændinge- og Integrationsministeriet</i> | 13 |
| e. <i>Vers une avancée du projet d'intégration européenne ?</i> | 13 |
| II. L'ACQUISITION DE LA NATIONALITE ET LA CITOYENNETE DE L'UNION – L'AFFAIRE PENDANTE COMMISSION/MALTE, C-181/23 | 14 |
| a. <i>Faits</i> | 14 |
| b. <i>Principaux arguments des parties</i> | 16 |
| c. <i>Avis de l'avocat général</i> | 17 |
| d. <i>Quelle décision pour la CJUE ?</i> | 18 |
| III. BREXIT ET CITOYENNETE DE L'UNION | 20 |
| a. <i>Affaire préfet du Gers</i> | 20 |
| b. <i>Impact sur les citoyens exclusivement britanniques</i> | 22 |
| c. <i>Impact sur les citoyens britanniques plurinationaux</i> | 23 |
| PARTIE 3 : IMPACT DE LA JURISPRUDENCE EUROPEENNE SUR LA SOUVERAINETE DES ÉTATS MEMBRES EN MATIERE DE NATIONALITE | 24 |
| I. LIMITES POSÉES PAR LA CJUE À LA SOUVERAINETÉ NATIONALE | 24 |
| a. <i>Les États membres doivent justifier toute décision affectant la citoyenneté de l'Union</i> | 24 |
| b. <i>Impact du principe de proportionnalité sur les décisions de retrait de nationalité</i> | 25 |
| II. L'EQUILIBRE ENTRE SOUVERAINETE DES ÉTATS ET PROTECTION DES DROITS EUROPEENS | 26 |
| a. <i>Vers un processus d'harmonisation des pratiques nationales ?</i> | 26 |
| b. <i>Exemples concrets d'États membres révisant leurs législations à la suite des arrêts de la CJUE</i> | 27 |
| CONCLUSION | 29 |
| BIBLIOGRAPHIE | 32 |
| I. JURISPRUDENCE..... | 32 |
| a. <i>Arrêts</i> | 32 |
| b. <i>Conclusions des avocats généraux</i> | 33 |
| II. DOCTRINE | 33 |

| | | |
|------|---------------------|----|
| III. | LEGISLATION | 35 |
| IV. | SITES INTERNET..... | 35 |

Introduction

Le droit de l'Union Européenne confère à chaque ressortissant européen un statut particulier : celui de citoyen de l'Union. De ce statut découlent toute une série de droits et d'obligations.

Le droit de l'Union protège alors ce statut ainsi que les différents droits qui y sont attachés. Cependant cette protection de la citoyenneté de l'Union par le droit européen peut avoir pour conséquence d'intervenir dans le droit des États membres et, par là-même, de le réguler.

Cette intervention européenne dans le droit national peut même avoir l'allure d'une ingérence dans des compétences étatiques qui paraissent pourtant purement internes comme la décision des États d'octroyer ou de retirer la nationalité nationale à un citoyen.

On verra alors comment le droit européen intervient pour protéger le statut de la citoyenneté de l'Union à travers des règles édictées envers les États pour ce qui touche à la perte et l'acquisition de la nationalité nationale.

Pour ce faire, ce TFE se propose d'analyser cette relation entre nationalité et citoyenneté de l'Union sous différents angles. Tout d'abord en expliquant la complémentarité entre nationalité et citoyenneté. Ensuite en analysant l'impact des récentes jurisprudences de la Cour de Justice de l'Union Européennes sur la perte et l'acquisition de la nationalité, et les implications pour la souveraineté des États membres.

L'objectif est de montrer que la citoyenneté de l'Union transcende son rôle initial pour devenir un levier de protection des droits fondamentaux.

On veillera également tout au long de ce travail à observer comment cette interconnexion entre le droit européen et les multiples droits nationaux permet de faire avancer le projet d'intégration européenne.

Partie 1 : la citoyenneté de l'Union et la nationalité

I. Nationalité et citoyenneté : deux statuts complémentaires

La nationalité des états membres de l'Union Européenne se manifeste comme une relation entre un état et un individu¹, il s'agit alors « *d'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 devoirs* »². Celle-ci s'obtient sur la base de critères propres à chaque État membre³.

Tandis que la citoyenneté de l'Union, instituée par le *traité de Maastricht*⁴, se superpose à la nationalité⁵ des états membres et vient conférer à ceux-ci une série de droits supplémentaires. Ces droits sont repris au titre cinq de la charte des droits fondamentaux de l'UE⁶.

En effet, l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne dispose : « *Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ».

La citoyenneté de l'Union dépend donc de la nationalité nationale pour son acquisition. Et, selon X. Miny « *Un individu ne peut bénéficier de la qualité de ressortissant d'un État membre que s'il rencontre les conditions légales fixées par ledit État pour obtenir sa nationalité. Par conséquent, puisqu'il n'existe pas d'autres modes d'obtention de la citoyenneté européenne, il ne peut acquérir celle-ci qu'en respectant les modalités prévues par le droit interne de l'un des États membres* »⁷. Il en est de même pour sa perte : la

¹ Voy. ainsi C.J.U.E., arrêt *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, 2 mars 2010, aff. C-135/08, point 51; voy. G. CCLOSE, « Definitions of Citizenship », in J. P. Gardner (éd.), *Hallmarks of Citizenship: A Green Paper*, The Institute of Citizenship Studies and The British Institute of International and Comparative Law, Londres, 1994, p.6.

² C.I.J., arrêt *Nottebohm* (deuxième phase), 6 avril 1955, *C.I.J. Rec.*, 1955, p. 23; voy. également A. RANDELZHOFFER « Nationality », in *Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 502 et W.T WORSTER « Brexit and the International Law Prohibitions on the Loss of EU Citizenship », *International Organizations Law Review*, 2018, p. 343.

³ Voy. C.J.C.E., arrêt *Mario Vicente Micheletti e.a. c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, 7 juillet 1992, aff. C-369/90, point 10; arrêt *État belge c. Fatna Mesbah*, 11 novembre 1999, aff. C-179/98, point 29; arrêt *Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, 19 octobre 2004, aff. C-200/02, point 37; C.J.U.E., *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc., point 39.

⁴ Voy. l'article 8 du Traité sur l'Union européenne, ouvert à signature le 7 février 1992 (*J.O.*, no C 191/1).

⁵ S. HALL, *Nationality, Migration rights and citizenship of the Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995, p. 43; D. KOCHENOV, « *Ius tractus of Many Faces: European citizenship and the difficult relationship between Status and Rights* », *Colum. J. Eur. L.*, 2009, vol. 15, p. 172; E. GUILD, S. PEERS et J. TOMKIN, *The EU citizenship Directive: A commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 5.

⁶ Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne (*J.O.*, C 202).

⁷ X.MINY et F.BOUHON, « Nationalité et citoyenneté, les deux visages du Janus européen – La conformité de la perte de plein droit de la nationalité d'un État membre au regard du droit européen », obs.sous CJUE., Gde Ch., arrêt *Tjebess.*, 12 mars 2019, C-221/17, *RevTrimDrH-2019-nr.-119-719-742*, p.725.

citoyenneté de l'Union se perd dès l'instant où la nationalité nationale de l'état membre est perdue par un individu.

Cette complémentarité entre les deux statuts s'apparente alors plus à une dépendance de l'un envers l'autre. Cependant, cette dépendance va créer des tensions entre le droit des états à régir leur nationalité et le droit de l'Union européenne à protéger le statut de citoyen européen et tous les droits qui en découlent.

Surtout que depuis le 20 septembre 2001, à l'occasion de l'arrêt *Rudy Grzelczyk contre Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*⁸, la Cour de justice a jugé que « le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux parmi ces derniers qui se trouvent dans la même situation d'obtenir, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique »⁹.

Au travers de cet arrêt de 2001, la Cour estime que la citoyenneté est un élément si important du projet européen qu'elle doit être considérée comme un statut fondamental pour les ressortissants nationaux.

II. L'impact de la citoyenneté sur la nationalité : l'affaire Rottman comme point de départ

Au vu de l'importance prise par la citoyenneté de l'Union au fil des années et de son statut dit fondamental¹⁰, la Cour de Justice de l'Union Européenne a commencé à imposer des balises aux pays membres de l'UE sur ce qui se rapporte à l'acquisition ou à la perte de la nationalité nationale et ayant pour conséquence la perte de la citoyenneté de l'Union.

⁸ C.J.C.E., arrêt *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 20 septembre 2001, aff. C-184/99.

⁹ Point 31 de l'arrêt précité. Cette formule a été reprise à de nombreuses reprises par la Cour : voy. par exemple C.J.C.E., arrêt *Baumbast et R. c. Secretary of State for the Home Department*, 11 avril 2002, aff. C-413/99, point 82; arrêt *Marie-Nathalie D'Hoop c. Office national de l'emploi*, 11 juillet 2002, aff. C-224/98, point 28; arrêt *Carlos Garcia Avello c. État belge*, 2 octobre 2003, aff. C-148/02, point 22; arrêt *Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*, 23 mars 2004, aff. C-138/02, point 61; arrêt *Heikki Antero Pusa c. Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö*, 24 avril 2004, aff. C-224/02, point 16; arrêt *Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, préc., point 25; arrêt *The Queen, à la demande de Dany Bidar c. London Borough of Ealing et Secretary of State for Education and Skills*, 15 mars 2005, aff. C-209/036, point 31; arrêt *Egon Schempp c. Finanzamt München V*, 12 juillet 2005, aff. C-403/03, point 15; C.J.U.E., *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc., point 43; arrêt *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, 8 mars 2011, aff. C-34/09, point 41; arrêt *Murat Dereci e.a. c. Bundesministerium für Inneres*, 15 novembre 2011, aff. C-256/11, point 62; arrêt *Laurence Prinz c. Region Hannover et Philipp Seeberger c. Studentenwerk Heidelberg*, 18 juillet 2013, aff. jointes C-523/11 et C-585/11, point 24; arrêt *B. Martens c. Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, 26 février 2015, aff. C-359/13, point 21; arrêt *Alfredo Rendón Marín c. Administración del Estado*, 13 septembre 2016, aff. C-165/14, point 69; arrêt *Secretary of State for the Home Department c. CS*, 13 septembre 2016, aff. C-304/14, point 24 ; arrêt *K.A. e.a. c. Belgische Staat*, 8 mai 2018, aff. C-82/16, point 47.

¹⁰ *Ibidem*.

a. Faits

La jurisprudence originelle est sans nul doute l'affaire *Janko Rottman contre Freistaat Bayern*¹¹. Cette affaire concerne Monsieur Janko Rottman, ressortissant autrichien, qui a déménagé en Allemagne en 1995 alors qu'il faisait l'objet d'une enquête pénale en Autriche pour escroquerie aggravée. En 1998, il a demandé la nationalité allemande mais il a omis de mentionner les poursuites dont il faisait l'objet en Autriche. Début 1999, il a obtenu la nationalité allemande, ce qui a entraîné, conformément au droit autrichien, la perte de sa nationalité initiale. En août 1999, les autorités allemandes ont découvert les poursuites dont il faisait l'objet et, durant l'été 2000, ont décidé de lui retirer rétroactivement la nationalité allemande pour fraude car il n'avait pas révélé qu'il faisait l'objet d'une information judiciaire en Autriche.

Un recours en annulation devant la cour administrative du Land de Bavière a ensuite été formé contre cette décision de retirer la nationalité allemande, et en octobre 2005, celle-ci a jugé que le retrait de la naturalisation était conforme au droit allemand¹². À la suite de cela, une demande en révision a été instituée par Monsieur Rottman auprès de la plus haute juridiction administrative fédérale allemande¹³ et celle-ci a décidé de surseoir à statuer, et elle a posé deux questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union Européenne.

b. Décision de la CJUE

*« Saisie par question préjudicielle, la Cour de justice a dû déterminer si le droit européen permettait qu'un État membre, en l'espèce l'Allemagne, retire sa nationalité à une personne, la rendant ainsi apatride et la privant par répercussion de sa citoyenneté européenne »*¹⁴.

La Cour a confirmé que les États membres conservent la compétence exclusive de définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité¹⁵ mais également qu'une décision entraînant la perte de la citoyenneté de l'Union « *relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union* »¹⁶. Par conséquent les États membres doivent exercer leurs compétences en matière de nationalité dans le respect du droit de l'Union¹⁷ et toute décision qui affecte ces droits « *est susceptible d'un contrôle juridictionnel opéré au regard du droit de l'Union* »¹⁸.

Dans le cas d'espèce, le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'un État membre procède au retrait de la naturalisation en raison de manœuvre frauduleuse même si la personne concernée perd la citoyenneté de l'Union.¹⁹ Cependant, il revient aux juridictions nationales

¹¹ C.J.U.E., *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc.,

¹² *Ibidem*, point 39.

¹³ Bundesverwaltungsgericht.

¹⁴ X.MINY et F.BOUHON, *op. cit.*, p.728.

¹⁵ C.J.U.E., *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc., point 39.

¹⁶ C.J.U.E., *Ibidem*, point 42.

¹⁷ C.J.U.E., *Ibidem*, point 45.

¹⁸ C.J.U.E., *Ibidem*, point 48.

¹⁹ C.J.U.E., *Ibidem*, point 54.

de déterminer, en fonction des circonstances, si le principe de proportionnalité est respecté.²⁰

Cela implique d'évaluer si la décision de retrait de la nationalité, et par conséquent la perte des droits associés à la citoyenneté de l'Union, est justifiée et proportionnée. Cette analyse doit notamment prendre en compte la gravité de l'infraction, le laps de temps écoulé entre la naturalisation et son retrait, ainsi que la possibilité pour l'individu de recouvrer sa nationalité d'origine.²¹

La Cour de justice a donc jugé qu'un État membre de l'Union Européenne peut, dans l'exercice de ses compétences en matière de nationalité, retirer la naturalisation obtenue de manière frauduleuse, même si cette décision entraîne la perte de la citoyenneté de l'Union à condition que ce retrait respecte le principe de proportionnalité.²²

c. Influence de cette décision

L'arrêt Rottmann a eu comme impact de modifier la relation entre les compétences des États membres en matière de perte de la nationalité entraînant une perte de la citoyenneté de l'Union et les exigences du droit de l'Union.

Cette influence de la Cour s'est traduite de plusieurs manières. Tout d'abord, en confirmant que les États membres sont souverains pour déterminer les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité. Cette compétence est ancrée dans le droit international et repose sur la notion de souveraineté étatique²³.

Ensuite, l'arrêt met surtout en lumière l'importance du lien entre la nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union en imposant un contrôle de proportionnalité dans les décisions de retrait de nationalité entraînant une perte de la citoyenneté de l'Union. Ce contrôle de proportionnalité oblige les États à procéder à un examen individuel de chaque situation de retrait afin d'examiner les retombées d'une telle décision²⁴.

Et afin de garantir le respect de ce principe de proportionnalité, la Cour va souligner que pareille décision doit pouvoir être soumise à un contrôle juridictionnel effectif, et ce, afin de protéger les droits découlant de la citoyenneté de l'Union.

d. Conclusion

Par cette décision, la Cour de Justice vient de poser des limites aux pratiques nationales en termes de perte de nationalité, et d'ouvrir la porte à d'autres jurisprudences plus larges sur la citoyenneté de l'Union. Elle confirme aussi le statut fondamental de celle-ci.

²⁰ C.J.U.E., *Ibidem*, point 55.

²¹ C.J.U.E., *Ibidem*, point 56.

²² C.J.U.E., *Ibidem*, point 59.

²³ S. HALL, *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995, p. 10; D. KOCHENOV «*Ius tractus of Many Faces: European citizenship and the difficult relationship between Status and Rights*», *op. cit.*, p. 191

²⁴ X.MINY, et F.BOUHON, *op.cit.*,p.729.

Ainsi, l'article 20 du TFUE s'impose comme l'un des piliers essentiels de l'inclusion et de l'unité au sein de l'Union européenne.

Partie 2 : La perte et l'acquisition de la nationalité en vue de la citoyenneté de l'Union

I. Perte de nationalité : arrêt Tjebbes et autres jurisprudences récentes

L'affaire Rottmann n'est que le début en termes de jurisprudence sur la citoyenneté de l'Union ayant un impact sur la nationalité des États membres. D'autres affaires ont ensuite exercé une influence sur la perte ou l'acquisition de la nationalité des États.

a. Affaire Zambrano²⁵

Cet arrêt met en évidence une approche différente mais complémentaire à celle de l'arrêt Rottmann. Là où ce dernier se concentrait sur les conséquences d'un retrait de la nationalité pour un citoyen de l'Union, l'arrêt *Ruiz Zambrano* se penche sur les droits attachés à la citoyenneté de l'Union.

L'arrêt *Ruiz Zambrano* énonce « l'article 20 TFUE s'oppose à des mesures nationales ayant pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union »²⁶. Ce point montre que la citoyenneté de l'Union peut avoir pour effet de limiter le pouvoir de décision des États, et ce, afin de garantir l'exercice effectif des droits des citoyens européens.

Par conséquent, tant dans l'affaire *Rottmann* que *Zambrano*, la Cour protège l'effectivité des droits liés à la citoyenneté de l'Union, en imposant des limites à la souveraineté des États membres. Cela renforce l'idée que la citoyenneté de l'Union n'est pas seulement un statut, mais une source de droits fondamentaux dont la privation doit être examinée au regard du droit de l'Union. Cela complète l'analyse vue dans l'arrêt *Rottmann* selon laquelle la perte de citoyenneté de l'Union doit respecter le principe de proportionnalité.

b. Affaire Tjebbes²⁷

Aux Pays-Bas, la législation prévoit la perte automatique de la nationalité néerlandaise pour les citoyens binationaux résidant hors de l'Union européenne pendant plus de dix ans et qui n'ont pas renouvelé leurs documents néerlandais. Cette perte de nationalité entraîne alors également la perte de la citoyenneté de l'Union.

Sur base de cette législation, plusieurs personnes²⁸, dont trois majeures et une mineure (cette dernière est l'enfant d'une des personnes majeures) ont vu leur demande de passeport néerlandais refusée par le ministère des Affaires étrangères néerlandais²⁹.

²⁵ C.J.U.E., *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, préc.

²⁶ *Ibidem.*, point 42.

²⁷ C.J.U.E., arrêt *M.G. Tjebbes e.a. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 12 mars 2019, aff. C-221/17.

²⁸ C.J.U.E., *Ibidem.*, point 17.

²⁹ Minister van Buitenlandse Zaken.

Ensuite, après des recours infructueux ou non satisfaisants introduits devant le tribunal de La Haye³⁰, les requérants ont introduit un recours devant le Conseil d'État³¹. Celui-ci a alors décidé de surseoir à statuer et de saisir à titre préjudiciel la Cour de Justice de l'Union Européenne afin de déterminer si cette perte automatique de nationalité, sans analyse individuelle préalable et qui a pour conséquence la perte de la citoyenneté de l'Union, est compatible avec le droit de l'Union, lu notamment à la lumière de l'arrêt *Rottmann*, qui, on le rappelle, imposait un contrôle de proportionnalité dans les cas affectant la citoyenneté de l'Union.

La Cour de Justice a commencé par réaffirmer un principe déjà vu dans l'arrêt *Rottman* selon lequel les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relèvent de chaque État³² et ce, dans le respect du droit de l'Union lorsque cette décision implique une perte de la citoyenneté de l'Union³³. Elle réaffirme également « *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* »³⁴.

Ensuite, toujours dans la continuité de la jurisprudence *Rottman*, la CJUE juge que la perte automatique de la nationalité nationale entraînant la perte de la citoyenneté de l'Union n'est pas incompatible avec le droit de l'Union si celle-ci est soumise à un contrôle de proportionnalité³⁵. Ce contrôle doit impliquer une évaluation individuelle des conséquences d'un tel retrait de nationalité sur les droits attachés à la citoyenneté de l'UE, et plus particulièrement à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE³⁶. De plus, la réglementation prévoyant une perte automatique de la nationalité doit prévoir la possibilité de retrouver rétroactivement la nationalité nationale.

Malgré le fait que la Cour de Justice n'aie, au final, pas suivi l'avis de l'Avocat général Paolo Mengozzi dans cette affaire, il semble tout de même opportun d'en parler brièvement afin d'apporter de la nuance à la décision prise par la CJUE. En effet, en reprenant la jurisprudence *Delvigne*³⁷, l'Avocat général rejette la vision apportée par l'arrêt *Rottmann*. Sur le plan de la proportionnalité³⁸, il estime qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer une analyse individuelle de chacun et admet par conséquent le principe de privation de nationalité de plein droit.

³⁰ Rechtbank Den Haag.

³¹ Raad van State.

³² C.J.U.E., arrêt *M.G. Tjebbes e.a. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, préc., point 30.

³³ C.J.U.E., *Ibidem*, point 32.

³⁴ C.J.U.E., *Ibidem*, point 33.

³⁵ C.J.U.E., *Ibidem*, point 48.

³⁶ C.J.U.E., *Ibidem*, point 45.

³⁷ C.J.U.E., arrêt *Thierry Delvigne contre Commune de Lesparre Médoc et Préfet de la Gironde*, 6 octobre 2015, aff. C-650/13.

³⁸ Conclusion de l'avocat général M. Paolo Mengozzi présentées le 12 juillet 2018 dans l'affaire *M.G Tjebbes e.a*, préc., point 91.

Il a également plaidé que la perte automatique de nationalité pourrait être justifiée dans certains cas, notamment pour préserver l'intérêt légitime d'un État à maintenir un lien effectif avec ses ressortissants³⁹.

En conclusion, tant Paolo Mengozzi que la CJUE accordent une importance au respect des compétences des États membres. Cependant, l'Avocat général a accordé une importance accrue au maintien d'un lien effectif entre le citoyen et l'État membre, suggérant que ce critère pourrait suffire à justifier à lui seul la perte de la nationalité entraînant inévitablement la perte de citoyenneté de l'Union, et ce, sans analyse individuelle qu'un tel choix pourrait avoir sur les droits des citoyens de l'UE.

Tandis que la CJUE a davantage insisté sur les conséquences personnelles pour l'individu, comme la privation de ses droits liés à la citoyenneté de l'Union. Elle a souligné que le principe de proportionnalité doit primer, peu importe que la perte de la citoyenneté de l'Union découle d'une disposition législative automatique ou d'une décision individuelle.

c. Affaires Wiener Landesregierung⁴⁰

Mme JY, ressortissante estonienne, a dû renoncer à sa nationalité d'origine afin d'obtenir la nationalité autrichienne, et ce, conformément à la loi de ce pays. L'Autriche exige en effet qu'un candidat à la naturalisation dissolve son lien de nationalité avec tout autre État avant d'acquérir la nationalité du pays. Après avoir obtenu une assurance de naturalisation, elle a donc renoncé à sa nationalité estonienne et a, par conséquent, perdu également sa citoyenneté de l'Union. Cependant, l'assurance de naturalisation lui a été révoquée par les autorités autrichiennes en raison de deux infractions administratives graves commises après sa demande ainsi que pour huit autres infractions administratives commises avant que cette assurance ne lui soit octroyée.

Après divers jugements et recours, deux questions préjudicielles ont été posées à la Cour de Justice de l'Union Européenne⁴¹. Il ressort des réponses à celles-ci que, tout comme dans les arrêts *Rottmann* et *Tjebbes*, vus ci-dessus, la CJUE impose un contrôle juridictionnel et le respect du principe de proportionnalité lorsque des décisions nationales affectent le statut de citoyen de l'Union⁴². Cet arrêt apporte ainsi une notion supplémentaire de jurisprudence en ceci que, lorsque la décision d'un État ayant comme conséquence la perte de la citoyenneté de l'Union tire sa source d'une infraction entraînant une simple sanction pécuniaire à la base⁴³, celle-ci n'est pas conforme au principe de proportionnalité.

L'arrêt vient renforcer le statut fondamental de la citoyenneté de l'Union⁴⁴, et cela, même lorsque ce statut est temporairement perdu, comme dans le cas d'une naturalisation conditionnée à une perte de la nationalité originelle.

³⁹ Conclusion de l'avocat général M. Paolo Mengozzi présentées le 12 juillet 2018 dans l'affaire *M.G Tjebbes e.a*, préc., point 53,54,59.

⁴⁰ C.J.U.E., arrêt *JY c. Wiener Landesregierung*, 18 janvier 2022, aff. C-118/20.

⁴¹ C.J.U.E., *Ibidem*, point 28.

⁴² C.J.U.E., *Ibidem*, points 58 et 74.

⁴³ C.J.U.E., *Ibidem*, point 74.

⁴⁴ C.J.U.E., *Ibidem*, point 38.

d. Affaire Udlændinge- og Integrationsministeriet⁴⁵

Mme X, née aux États-Unis d'une mère danoise et d'un père américain, détenait la double nationalité (danoise et américaine). D'après la loi danoise, les citoyens nés à l'étranger perdent automatiquement leur nationalité une fois atteint l'âge de 22 ans s'ils n'ont jamais résidé au Danemark et n'ont pas déposé de demande pour la conserver entre leurs 21^e et 22^e anniversaires. N'ayant pas effectué cette démarche, Mme X a alors perdu sa nationalité danoise et, inévitablement, sa citoyenneté de l'Union.

Dans son jugement, La Cour a réaffirmé une nouvelle fois que l'article 20 TFUE a vocation à être le statut fondamental des ressortissants de l'Union européenne⁴⁶ mais aussi que les États doivent respecter le principe de proportionnalité⁴⁷. Elle reprend également de l'arrêt *Tjebbes*, qu'il est légitime de considérer la nationalité comme étant une manifestation d'un lien de rattachement effectif entre le pays et le citoyen et que, par conséquent, il est légitime de faire dépendre la perte ou l'acquisition de cette nationalité à ce lien⁴⁸.

Il résulte de ce qui précède que la réglementation d'un État membre permettant le retrait automatique de sa nationalité à un de ses citoyens sur base d'un manque de rattachement effectif à cet État et ayant pour conséquence la perte de la citoyenneté de l'Union est autorisée. Cependant cette possibilité de retrait est autorisée par la CJUE dans son arrêt « *pour autant que la possibilité est offerte, aux personnes concernées, de présenter, dans les limites d'un délai raisonnable, une demande de maintien ou de recouvrement de la nationalité, qui permette aux autorités compétentes d'examiner la proportionnalité des conséquences de la perte de cette nationalité au regard du droit de l'Union et, le cas échéant, d'accorder le maintien ou le recouvrement ex tunc de ladite nationalité* »⁴⁹. Elle spécifie ensuite qu'« *un tel délai doit s'étendre, pour une durée raisonnable, au-delà de la date à laquelle la personne concernée atteint cet âge et ne peut commencer à courir que pour autant que ces autorités aient dûment informé cette personne 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 de cette nationalité* »⁵⁰.

e. Vers une avancée du projet d'intégration européenne ?

Ces différents arrêts viennent confirmer et même renforcer le statut fondamental de la citoyenneté de l'Union. La Cour bâtit en effet pierre par pierre ce statut, amenant chaque fois un peu plus d'encadrement et de matière sur la manière dont les États membres doivent régir des situations de perte de nationalité ayant pour conséquence la perte de la citoyenneté de l'Union.

La Cour va dans un premier temps autoriser la perte automatique de la nationalité sous la condition qu'un contrôle de proportionnalité soit effectué. Ce contrôle doit alors permettre

⁴⁵ C.J.U.E., arrêt X c. *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, 5 septembre 2023, aff. C-689/21.

⁴⁶ C.J.U.E., *Ibidem*, point 29.

⁴⁷ C.J.U.E., *Ibidem*, point 30.

⁴⁸ C.J.U.E., *Ibidem*, point 32.

⁴⁹ C.J.U.E., *Ibidem*, point 59.

⁵⁰ C.J.U.E., *Ibidem*.

d'évaluer l'impact individuel d'une telle décision ainsi que la possibilité de retrouver sa nationalité. Il y a la nécessité de mettre en place un délai raisonnable pour que les individus puissent conserver ou recouvrer leur nationalité. On insiste ensuite sur une application rigoureuse du principe de proportionnalité ainsi que sur l'importance d'information préalable sur le risque de perte de nationalité pour le citoyen.

Par conséquent, en plus d'illustrer comment le droit européen impose des limites aux décisions nationales sur la perte de nationalité ayant pour conséquence la perte de la citoyenneté de l'Union, ces jurisprudences nous plongent dans l'avancée du projet d'intégration européenne et montrent la volonté du droit européen de tendre de plus en plus vers un espace commun régi par des règles communes.

En effet, ces décisions illustrent comment la citoyenneté de l'Union dépasse la simple dépendance à la nationalité des États membres pour devenir un outil central de protection des droits fondamentaux du citoyen européen. On remarque une harmonisation des règles nationales avec les principes européens, ce qui permet de renforcer la cohérence du droit de l'Union et de tendre vers une identité commune accompagnée de droits effectifs pour le citoyen européen.

Ainsi, les décisions des États membres relatives à la nationalité, bien que relevant de leurs souverainetés respectives, doivent désormais intégrer les exigences européennes afin de protéger les droits attachés au statut de citoyen de l'Union.

II. L'acquisition de la nationalité et la citoyenneté de l'Union – l'affaire pendante Commission/Malte, C-181/23

En date du 4 octobre 2024, l'avocat général M. Anthony Collins a rendu ses conclusions⁵¹ dans l'affaire pendante « *Commission européenne c. République de Malte, affaire C-181/23* », qui concerne la légalité du programme de citoyenneté par investissement de Malte au regard du droit européen et plus spécialement de la citoyenneté de l'Union. Bien que cet avis ne soit pas contraignant, il a un poids certain et peut influencer le jugement de la CJUE⁵² ainsi que nous éclairer davantage sur l'impact du droit européen sur la nationalité des États membres.

a. Faits

En 2020, la République de Malte a modifié sa loi et adopté un règlement permettant l'acquisition de la citoyenneté maltaise en échange de services exceptionnels. Parmi ces

⁵¹ Conclusions de l'avocat général M. Anthony Collins, présentées le 4 octobre 2024 dans l'affaire *Commission européenne c. Malte*, aff. C-181/23.

⁵² I. PETROV, "Analysis of the Advocate General's Opinion in European Commission v. Republic of Malta: Implications for Citizenship by Investment" disponible sur: <https://www.newbalkanslawoffice.com/analysis-of-the-advocate-generals-opinion-in-european-commission-v-republic-of-malta-implications-for-citizenship-by-investment/>

services se trouvent les « *investissements directs dans le développement économique et social de la République de Malte* »⁵³.

Pour faire partie de cette catégorie et, par conséquent, être éligible à l'octroi de la naturalisation maltaise, les investisseurs étrangers doivent remplir ou s'engager à remplir plusieurs conditions reprises dans ce règlement :

« a) verser soit 600 000 euros, soit 750 000 euros au gouvernement maltais, dont 10 000 euros à verser à titre de dépôt non remboursable avec le dépôt des demandes de séjour ou du formulaire d'éligibilité, le solde restant dû après approbation de la demande de naturalisation;

b) acquérir et détenir des biens immobiliers résidentiels à Malte d'une valeur minimale de 700 000 euros ou prendre en location un bien immobilier résidentiel à Malte pour une durée minimale de 5 ans, moyennant un loyer annuel minimal de 16 000 euros ;

c) transférer un montant minimal de 10 000 euros à une organisation ou société non gouvernementale enregistrée ou agréée d'une autre manière par les autorités, dans le domaine philanthropique, culturel, sportif, scientifique, artistique ou au service du bien-être animal ;

d) avoir été résident à Malte pendant une période de 36 mois (lorsque le paiement s'élève à 600 000 euros), période qui peut être réduite à une durée minimale de 12 mois sous réserve de la réalisation d'un investissement direct exceptionnel, à savoir un paiement d'au moins 750 000 euros ;

e) avoir passé une évaluation d'éligibilité par les autorités et avoir été autorisé à déposer une demande de naturalisation conformément à l'article 10 du règlement de 2020 »⁵⁴.

A travers des mises en demeure ainsi qu'un avis motivé⁵⁵, la Commission européenne a contesté ce programme d'acquisition de la nationalité, affirmant qu'il viole les obligations de l'UE en matière de citoyenneté (article 20 TFUE) et de coopération loyale (article 4 paragraphes 3 TUE). La république de Malte a quant à elle toujours maintenu que son nouveau cadre législatif en matière de citoyenneté est conforme au droit de l'UE⁵⁶.

En mars 2023, la Commission européenne estime que, en accordant une naturalisation basée sur des investissements et sans véritable lien avec le pays, « *la République de Malte a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 20 TFUE et de l'article 4, paragraphe 3, TUE* »⁵⁷ et saisit donc la Cour de justice de l'Union Européenne⁵⁸.

⁵³ Conclusions de l'avocat général M. Anthony Collins, présentées le 4 octobre 2024 dans l'affaire *Commission européenne c. Malte*, préc., point 6.

⁵⁴ *Granting of citizenship for Exceptional Services Regulation*, 2020, part 4, disponible sur: <https://legislation.mt/eli/sl/188.6/eng/pdf>.

⁵⁵ Conclusions de l'avocat général M. Anthony Collins, présentées le 4 octobre 2024 dans l'affaire *Commission européenne c. Malte*, préc., point 8 et 11.

⁵⁶ *Ibidem.*, point 11.

⁵⁷ *Ibidem.*, point 12.

⁵⁸ *Ibidem.*, point 12.

b. Principaux arguments des parties

La Commission estime que bien que les États membres soient compétents pour déterminer les conditions d'acquisition de leur nationalité⁵⁹, cette compétence est limitée par le droit de l'Union, notamment par les principes de coopération loyale (article 4, paragraphe 3 TUE) et de l'intégrité du statut de citoyen de l'Union article 20 TFUE.

En effet, l'octroi de la citoyenneté d'un État membre affecte directement l'Union et les autres États membres en raison de l'automaticité de l'octroi de citoyenneté de l'Union et des droits qui y sont attachés dus à cette naturalisation⁶⁰. Ensuite, la Commission européenne avance que Malte accorde sa nationalité à des personnes n'ayant aucun lien véritable avec le pays, ce qui aurait pour conséquence de menacer les principes fondamentaux de la citoyenneté de l'UE⁶¹. Elle ne croit pas non plus « *à des liens ultérieurs par une intégration future et une contribution à venir à cet État membre* »⁶².

Celle-ci poursuit en estimant que le programme maltais, en accordant la citoyenneté en échange d'un investissement financier sans exiger l'existence d'un véritable lien, transforme la citoyenneté de l'Union en marchandise. La Commission considère que cela contrevient aux valeurs de solidarité et de confiance mutuelle entre les États membres, essentielles pour préserver l'intégrité de la citoyenneté de l'Union⁶³. De plus, l'absence de critères garantissant une résidence réelle ou une intégration socio-économique est perçue comme une atteinte aux objectifs de l'Union⁶⁴.

En résumé : « *La Commission fonde sa demande sur le droit de l'Union, sur les exigences particulières découlant du statut de citoyen de l'Union et sur le devoir de coopération loyale qui requiert des États membres qu'ils s'abstiennent de toute action susceptible de compromettre la réalisation des objectifs de l'Union.* »⁶⁵

Malte, de son côté, affirme que le droit d'octroyer la nationalité est une question de souveraineté nationale et que ni le droit international public, ni le droit de l'UE, ne fixent les conditions d'acquisition de la nationalité. De plus, le pays se base sur l'arrêt *Micheletti*⁶⁶ afin d'argumenter le fait que les États membres ne peuvent pas refuser la reconnaissance de la nationalité d'un citoyen d'un autre pays membre de l'UE⁶⁷.

Malte fait ensuite valoir qu'il est du droit de chaque pays de déterminer ce qui peut être considéré comme un lien authentique. En effet, le pays soutient que si la prise en compte des liens antérieurs est une base légitime afin de déterminer l'étendue des liens d'un

⁵⁹ *Ibidem.*, point 17

⁶⁰ *Ibidem.*, point 17.

⁶¹ *Ibidem.*, point 19.

⁶² *Ibidem.*, point 22.

⁶³ *Ibidem.*, point 18 et 19.

⁶⁴ *Ibidem.*, point 20 et 21.

⁶⁵ *Ibidem.*, point 24.

⁶⁶ C.J.C.E., arrêt *Mario Vicente Micheletti e.a. c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, préc.

⁶⁷ Conclusions de l'avocat général M. Anthony Collins, présentées le 4 octobre 2024 dans l'affaire *Commission européenne c. Malte*, préc., point 24.

individu avec un État membre⁶⁸, il appartient en fin de compte à cet État membre particulier de décider quels liens sont suffisants pour justifier l'octroi de la citoyenneté⁶⁹.

*« Pour ces raisons, la République de Malte fait valoir que ce n'est que lorsque la politique de naturalisation d'un État membre entraîne de manière générale et systématique une violation grave des valeurs et objectifs de l'Union tels que définis dans les traités et dans la législation que cette politique est susceptible de constituer une violation de ces règles et valeurs. »*⁷⁰

De plus, selon Malte, la Commission a simplifié à l'excès la jurisprudence de la CJUE en mettant la perte et l'acquisition de la nationalité sur un pied d'égalité⁷¹. Or l'acquisition de la nationalité doit être contrôlée avec des critères différents au vu de la différence d'impact sur la citoyenneté de l'Union pour le citoyen⁷².

Malte affirme que son régime citoyenneté de 2020 est légitime et strictement encadré, intégrant des contrôles sur la sécurité, la réputation et l'engagement futur des demandeurs au sein du pays, ce qui exclut de la considérer comme automatique, inconditionnelle, ou comme la résultante directe d'un investissement financier⁷³.

Pour finir, *« La République de Malte considère que, en contestant l'intégralité du cadre juridique d'un État membre régissant l'accès à la nationalité, la Commission invite la Cour à agir en tant que « législateur indirect », en exerçant un veto sur la législation nationale adoptée dans un domaine réservé aux États membres »*⁷⁴ et que cela entraînerait une surveillance injustifiée et extensive de l'Union sur les législations nationales en matière de nationalité, compromettant l'équilibre des compétences.

c. Avis de l'avocat général

Monsieur l'avocat général Anthony Collins commence par réfuter l'allégation de Malte selon laquelle ce recours porte atteinte à la légalité de l'ensemble de son cadre législatif en matière de naturalisation, et affirme par la même occasion que la Commission ne tente pas de légiférer en matière de citoyenneté de l'Union⁷⁵. Il poursuit en suggérant qu'à défaut de preuve d'une violation des dispositions du traité encadrant la citoyenneté de l'Union, il ne faut pas donner suite à l'affirmation de la Commission selon laquelle Malte a manqué à ses obligations concernant l'article 4 paragraphe 3 TUE⁷⁶.

Ensuite, il estime qu'il est acquis depuis un long moment que les États membres ont le contrôle exclusif de leurs lois sur la nationalité⁷⁷. Il se base sur ses conclusions écrites dans l'affaire *Préfet du Gers*⁷⁸, qui indiquent que les États membres auraient pu décider de mettre

⁶⁸ *Ibidem.*, point 26.

⁶⁹ *Ibidem.*, point 26.

⁷⁰ *Ibidem.*, point 27 et 30.

⁷¹ *Ibidem.*, point 28.

⁷² *Ibidem.*, point 28.

⁷³ *Ibidem.*, point 29.

⁷⁴ *Ibidem.*, point 30.

⁷⁵ *Ibidem.*, point 36.

⁷⁶ *Ibidem.*, point 40.

⁷⁷ *Ibidem.*, point 44.

⁷⁸ Conclusions de l'avocat général M. Anthony Collins, présenté le 24 février 2022, dans l'affaire *Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques*, aff.C-673/20, point 22.

en commun leurs compétences respectives et ainsi donner le pouvoir à l'Union de décider qui peut bénéficier du statut de citoyen de l'UE, mais ils ont choisi de ne pas le faire⁷⁹. De plus, il ressort de la déclaration n°2 annexée au traité sur l'Union que la détermination de la qualité de ressortissant d'un pays membre est du ressort unique des États. Et que ni cette déclaration, ni l'article 9 TUE, ni l'article 20 TFUE ne donnent le droit aux institutions de l'UE ou aux États d'imposer des conditions pour la reconnaissance de la nationalité d'un autre État membre⁸⁰.

Cependant cette autonomie des États dans l'acquisition (et la perte) de la nationalité n'est pas absolue et les pays sont tenus de respecter le droit de l'Union dans les situations qui relèvent de son champ d'application⁸¹. L'avocat général vient ensuite partager la position de Malte en affirmant qu'on ne peut assimiler un retrait de nationalité à une acquisition⁸².

Et surtout, l'avocat général rejette la position de la Commission selon laquelle le droit de l'Union impose un véritable lien entre les citoyens et l'État qui lui octroie sa nationalité⁸³. En reprenant l'affaire *Nottebohm*⁸⁴, l'avocat général a noté que si la Cour internationale de justice a reconnu l'existence d'un véritable lien dans la reconnaissance de la nationalité, elle n'a pas imposé une telle exigence pour l'acquisition de la nationalité.

Par conséquent, M. Anthony Collins estime dans ses conclusions que « *la Commission n'a pas prouvé que, pour que la citoyenneté d'un État soit légalement accordée, l'article 20 TFUE exige l'existence d'un « véritable lien » ou d'un « véritable lien antérieur » entre un État membre et une personne, autre que celui pouvant être requis par le droit interne de l'État membre* »⁸⁵ et propose de rejeter le recours introduit par la Commission⁸⁶.

Cet avis représente donc une première victoire pour Malte, ainsi que pour tous les autres pays souhaitant affirmer leur autorité à déterminer leurs propres critères de nationalité sans devoir imposer de véritable lien⁸⁷.

d. Quelle décision pour la CJUE ?

La décision de la Cour, attendue début 2025, va-t-elle suivre la position de l'avocat général et, par conséquent, consacrer un peu plus le principe d'autonomie des États dans l'octroi de la nationalité ou, au contraire, va-t-elle donner raison à la Commission et ainsi imposer des

⁷⁹ Conclusions de l'avocat général M. Anthony Collins, présentées le 4 octobre 2024 dans l'affaire *Commission européenne c. Malte*, préc., point 44.

⁸⁰ *Ibidem.*, point 47.

⁸¹ *Ibidem.*, point 49.

⁸² *Ibidem.*, point 52.

⁸³ *Ibidem.*, point 56.

⁸⁴ C.I.J., arrêt *Nottebohm* (deuxième phase), préc.

⁸⁵ Conclusions de l'avocat général M. Anthony Collins, présentées le 4 octobre 2024 dans l'affaire *Commission européenne c. Malte*, préc., point 58.

⁸⁶ *Ibidem.*, point 58 et 62.

⁸⁷ I. PETROV, "Analysis of the Advocate General's Opinion in European Commission v. Republic of Malta: Implications for Citizenship by Investment", disponible sur :

<https://www.newbalkanslawoffice.com/analysis-of-the-advocate-generals-opinion-in-european-commission-v-republic-of-malta-implications-for-citizenship-by-investment/>

limites dans l'octroi de la nationalité, et par conséquent de la citoyenneté de l'Union, aux États membres⁸⁸ ?

Si la Cour de justice souhaite apporter des limites aux États dans l'octroi de la nationalité, elle devrait alors commencer par proposer l'étude de certaines limites sur base d'une définition précise de celles-ci, car comme le rappelle l'avocat général M. Anthony Collins dans ses conclusions⁸⁹, la Cour n'a jamais été amenée à statuer sur les pratiques d'attribution de la nationalité des États membres.

Une fois ces limites précisées, il faudra que l'une d'elles s'applique au cas d'espèce et soit à ce point importante qu'elle puisse conduire la Cour à déclarer la nouvelle législation maltaise contraire au droit de l'Union européenne. Elle devra également jouer l'équilibriste entre l'autonomie des États dans l'octroi de la nationalité et la protection du statut de citoyen européen, au risque, sinon, de s'attirer les foudres d'autres États membres se sentant diminués dans leurs prérogatives sur la nationalité, considérée comme un objet hautement symbolique⁹⁰.

La Cour de Justice pourrait par exemple décider de prendre la notion d'abus de droit comme limite⁹¹. Elle pourrait alors décider qu'à partir du moment où l'acquisition de la nationalité d'un État membre a pour but essentiel l'obtention de la citoyenneté de l'Union et non celle de l'État en question, cette naturalisation soit alors constitutive d'un abus de droit au sens du principe de coopération loyale.

Cependant, pour que cette acquisition de la nationalité puisse être considérée comme contraire au principe de coopération loyale, il faudrait selon Lucca Kaltenecker⁹², « *que cette attribution n'est pas justifiée par un intérêt légitime et qu'elle est contraire aux intérêts eux-mêmes légitimes des autres États membres et/ou de l'Union dans son ensemble* »⁹³.

Ce qui pourrait s'avérer être le cas ici, car vendre ce qu'elle ne possède pas⁹⁴, à savoir la citoyenneté de l'Union européenne, pourrait être considéré comme un abus qui est contraire aux intérêts des autres États membres. En effet, en étant le seul État à faire cela,

⁸⁸ L. KALTENECKER, « Les passeports en or de la République de Malte : La citoyenneté européenne est-elle un bien à vendre ? », *Revue générale du droit*, 2024, p.8.

⁸⁹ Conclusions de l'avocat général M. Anthony Collins, présentées le 4 octobre 2024 dans l'affaire *Commission européenne c. Malte*, préc., point 50.

⁹⁰ S.CORNELOUP et E.PATAUT, « Perdre sa nationalité », *Lefebvre Dalloz*, 2024, p.135.

⁹¹ L. KALTENECKER, « Les passeports en or de la République de Malte : La citoyenneté européenne est-elle un bien à vendre ? », *op.cit.*, p.21.

⁹² Assistant scientifique à la Chaire de droit public français (Prof. Dr. Philippe COSSALTER) et à la Chaire de droit public de l'Université de la Sarre (Prof. Dr. Annette GUCKELBERGER).

⁹³ L. KALTENECKER, « Les passeports en or de la République de Malte : La citoyenneté européenne est-elle un bien à vendre ? », *op.cit.*, p.22.

⁹⁴ J. LEPOUTRE, P. WEIL, « En vendant la citoyenneté de l'Union, Malte dégrade le statut de tous les citoyens européens », *Le Monde*, 16 octobre 2024, disponible sur

https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/10/16/jules-lepoutre-et-patrick-weil-en-vendant-la-citoyennete-de-l-union-malte-degrade-le-statut-de-tous-les-citoyens-europeens_6353444_3232.html

elle monopolise « *un avantage économique* »⁹⁵ qui pourrait nuire aux autres États de l'Union ainsi qu'à l'Union européenne elle-même⁹⁶.

La décision de la Cour sera par conséquent à suivre avec le plus grand intérêt, car celle-ci pourrait soit contribuer au renforcement du projet d'intégration européenne avec la limitation du pouvoir des États membres en termes d'attribution de nationalité, soit ouvrir la porte à la monétisation de la citoyenneté de l'Union et à toutes les conséquences qui en découlent.

III. Brexit et citoyenneté de l'Union

Le 23 juin 2016, les citoyens britanniques se sont prononcés en faveur du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne⁹⁷. S'ensuivit alors suivi de longues années de négociation⁹⁸ entre les différents partis, pour aboutir à l'entrée en vigueur en février 2020 de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la communauté européenne de l'énergie atomique⁹⁹.

Suite à ce retrait de leur État de l'UE, les citoyens britanniques ont par conséquent perdu le statut de citoyen de l'Union européenne et tous les droits qui y sont attachés. Cependant, certains citoyens, mécontents de perdre leurs droits européens, ont décidé de formuler des recours afin de conserver certains droits de l'Union. Et c'est après moult débats sur le sujet que la Cour de Justice a rendu un important arrêt répondant à la problématique¹⁰⁰.

a. Affaire préfet du Gers¹⁰¹

EP est une ressortissante britannique résidant en France depuis 1984¹⁰² qui, avec l'entrée en vigueur de l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union Européenne, va perdre son statut de citoyenne européenne. Des suites de la perte de sa citoyenneté de l'Union, elle va alors perdre des droits qui y sont attachés et notamment le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans son État membre de résidence. Elle n'a par conséquent pas pu participer aux élections municipales se déroulant en France durant l'année 2020¹⁰³. De

⁹⁵ L. KALTENECKER, « Les passeports en or de la République de Malte : La citoyenneté européenne est-elle un bien à vendre ? », *op.cit.*, p.23.

⁹⁶ S. CARRERA, « The Price of EU Citizenship – The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 21, issue 3, Septembre 2014, p. 420.

⁹⁷ C.J.U.E., arrêt *Joshua David Silver e.a. contre Conseil de l'Union européenne*, 15 juin 2023, aff. C-499/21 P.

⁹⁸ JG. MAHINGA « Le règlement des différends dans les accords entre le Royaume-Uni et l'Union Européenne », *LEGITECH*, 2022, p11.

⁹⁹ Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO 2020, L 29, p.1.

¹⁰⁰ *Journal de droit européen*, 2023/1, n° 295 - 15 janvier 2023, p.17.

¹⁰¹ C.J.U.E., arrêt *Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques*, 9 juin 2022, aff. C-673/20.

¹⁰² C.J.U.E., *Ibidem*, point 25.

¹⁰³ C.J.U.E., *Ibidem*, point 26.

plus¹⁰⁴, celle-ci ne jouit plus non plus du droit de vote au Royaume-Uni en vertu de « la règle des 15 ans »¹⁰⁵.

EP estime alors que « *la perte du statut de citoyen de l'Union, consacré à l'article 20 TFUE, ne saurait être une conséquence automatique du retrait du Royaume-Uni de l'Union. Elle ajoute que cette perte viole les principes de sécurité juridique et de proportionnalité et qu'elle constitue également une discrimination entre citoyens de l'Union ainsi qu'une atteinte à sa liberté de circulation* »¹⁰⁶.

Après divers recours, le tribunal judiciaire d'Auch estime que l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE porte une atteinte disproportionnée au droit de vote d'EP¹⁰⁷, et décide alors de surseoir à statuer et de poser des questions préjudicielles à la CJUE¹⁰⁸.

La Cour va commencer par rappeler que la citoyenneté de l'Union requiert la possession de la nationalité d'un État membre de l'UE¹⁰⁹ et que cette citoyenneté confère bel et bien une série de droits aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants¹¹⁰. Cependant, aucune disposition européenne ne consacre ces droits à des personnes de pays tiers à l'UE¹¹¹.

Elle poursuit en expliquant que la décision de retrait du Royaume-Uni de l'UE a pour conséquence qu'au premier février 2020¹¹² les ressortissants britanniques ne sont plus considérés comme des citoyens européens mais comme des personnes d'un pays tiers, et ce de façon automatique¹¹³, et que par conséquent ceux-ci ont perdu leurs droits attachés à ce statut¹¹⁴. EP ne bénéficie donc plus « *au titre de l'article 20, paragraphe 2, sous b), et de l'article 22 TFUE, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans leur État membre de résidence* »¹¹⁵.

Ensuite, concernant les conséquences disproportionnées résultant de la perte de la citoyenneté de l'Union, elle estime qu'il n'y a pas lieu de transposer les jurisprudences *Tjebbes*¹¹⁶, *Rottman*¹¹⁷ et *Wiener Landesregierung*¹¹⁸ du fait que la perte du statut de citoyen de l'Union et par conséquent des droits qui y sont attachés, résulte d'une décision adoptée souverainement par un ancien État membre et non d'une situation spécifique régie par le

¹⁰⁴ C.J.U.E., *Ibidem*, point 30.,

¹⁰⁵ Règle du droit du Royaume-Uni en vertu de laquelle un ressortissant de cet État qui réside depuis plus de 15 ans à l'étranger n'est plus en droit de participer aux élections dans ledit État.

¹⁰⁶ C.J.U.E., arrêt *Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques*, préc., point 32.

¹⁰⁷ C.J.U.E., *Ibidem*, point 36.

¹⁰⁸ C.J.U.E., *Ibidem*, point 37.

¹⁰⁹ C.J.U.E., *Ibidem*, points 46, 47, 48, 49.

¹¹⁰ C.J.U.E., *Ibidem*, point 50 et 51.

¹¹¹ C.J.U.E., *Ibidem*, point 51 in fine.

¹¹² C.J.U.E., *Ibidem*, point 56.

¹¹³ C.J.U.E., *Ibidem*, point 57.

¹¹⁴ C.J.U.E., *Ibidem*, point 58.

¹¹⁵ C.J.U.E., *Ibidem*, point 58.

¹¹⁶ C.J.U.E., arrêt *M.G. Tjebbes e.a. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, préc.

¹¹⁷ C.J.U.E., arrêt *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc.

¹¹⁸ C.J.U.E., arrêt *JY c. Wiener Landesregierung*, préc.

droit de l'Union¹¹⁹. Et donc il n'y a pas lieu de procéder à un examen individuel des conséquences de la perte du statut de citoyen comme vu dans la partie 2 point I de ce travail.

Après des années de débats¹²⁰, la Cour vient donc d'apporter une réponse définitive à la problématique de la perte de citoyenneté due au Brexit, en réservant ce statut, et surtout les droits qui en découlent, aux seuls ressortissants actuels de l'Union européenne¹²¹. Elle vient confirmer le lien de dépendance entre la nationalité d'un État membre et le statut de citoyen de l'Union.

Cette position de la Cour a d'ailleurs été confirmée à plusieurs reprises par d'autres décisions¹²².

b. Impact sur les citoyens exclusivement britanniques

Cette jurisprudence a donc donné tort à certains commentateurs qui avaient établi une distinction entre différentes catégories de ressortissants du Royaume-Uni, affirmant que la citoyenneté de l'Union ne pouvait être retirée à ceux qui en bénéficiaient jusque-là, en se fondant sur le droit international et les droits fondamentaux¹²³.

On savait jusqu'à présent que la perte de la citoyenneté de l'Union pouvait découler de la perte de la nationalité d'un État membre de l'UE. Or, dans le cas d'espèce, les citoyens britanniques ne perdent pas leur nationalité¹²⁴ : celle-ci ne sera simplement plus celle d'un État membre de l'UE ! La Cour consacre ici le fait que, lorsque la perte de la citoyenneté de l'Union découle d'une décision souveraine d'un État de quitter l'UE, les jurisprudences précédentes sur la perte de la citoyenneté de l'Union (*Rottmann*, *Tjebbes* et *Wiener Landesregierung*) n'ont pas lieu de s'appliquer.

En faisant cela, la Cour confirme la dépendance de la citoyenneté de l'Union à la nationalité d'un État membre et évite ainsi de développer ce que X. Miny et F. Bouhon considèrent comme « *un embryon de citoyenneté autonome*¹²⁵, *détachée de la nationalité d'un État membre* »¹²⁶.

¹¹⁹ C.J.U.E., arrêt *Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques*, préc., point 62.

¹²⁰ A.P. VAN DER MEI, «EU Citizenship and loss of Member State Nationality», *European Papers*, vol.3(3), 2018, pp. 1319-1331; M. VAN DEN BRINK et D. KOCHENOV, « Against Associate EU Citizenship », *Journal of Common Market Studies*, vol.57(6), pp. 1366-1382, 2019 ; W.Th. WORSTER, « Brexit as an Arbitrary Withdrawal of European Union Citizenship », *Florida Journal of International Law*, vol. 33(1), 2021, pp. 95-134.

¹²¹ Journal de droit européen, 2023/1, n° 295 - 15 janvier 2023, p.17.

¹²² C.J.U.E., arrêt *Shindler e.a. c. Conseil*, 15 juin 2023, aff. C-501/21 P et C.J.U.E., arrêt *Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques*, 18 avril 2024, aff. C-716/22.

¹²³ W. Th. WORSTER «Brexit and the International Law Prohibitions on the Loss of EU Citizenship », *International Organizations Law Review*, 2018, vol. 15, no 2, pp. 341-363.

¹²⁴ S. PEERS « Citizen of Somewhere Else? EU citizenship and loss of Member State nationality », *EU Law Analysis*, 27 mars 2019.

¹²⁵ Voy. L. ORGAD et J. LEPOUTRE «Should EU Citizenship be Disentangled from Member State Nationality? », *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, 2019/24, 54 p.

¹²⁶ X.MINY, et F.BOUHON, *op.cit.*,p.741.

c. Impact sur les citoyens britanniques plurinationaux

A l'inverse des citoyens exclusivement britanniques, ceux disposant à la fois d'une nationalité de l'Union et de celle d'un pays tiers, conservent leur statut de citoyen de l'Union et tous les droits qui y sont attachés.

Ces britanniques binationaux pourraient par conséquent ne pas se sentir concernés par le retrait du Royaume-Uni de l'UE. Mais leur statut particulier ne les immunise toutefois pas totalement d'ennuis potentiels en la matière : en effet, comme évoqué précédemment dans ce travail, certains pays ne sont pas favorables à la double nationalité¹²⁷.

Ces pays réticents à ce principe pourraient très bien décider, en fonction de leur droit interne et de critères qui leur sont propres, de retirer leur nationalité à ces résidents binationaux, les rendant ainsi par conséquent uniquement citoyen du Royaume-Uni.

Mais, contrairement aux citoyens exclusivement britanniques ayant perdu leur citoyenneté de l'Union, ceux-ci pourront néanmoins se prévaloir de la jurisprudence de la Cour¹²⁸ exigeant un contrôle juridictionnel et le respect du principe de proportionnalité.

¹²⁷ *Ibidem.*, p.738.

¹²⁸ Voy. C.J.U.E., arrêt *M.G. Tjebbes e.a. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, préc; *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc ; arrêt *JY c. Wiener Landesregierung*, préc.

Partie 3 : Impact de la jurisprudence européenne sur la souveraineté des États membres en matière de nationalité

I. Limites posées par la CJUE à la souveraineté nationale

a. Les États membres doivent justifier toute décision affectant la citoyenneté de l'Union.

Bien que la perte ou l'acquisition de la nationalité relève de prime abord de la compétence exclusive des États membres de l'UE¹²⁹, celle-ci est pourtant soumise à des limites posées par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne lorsque des décisions étatiques affectent le statut de citoyen européen.

Et plus particulièrement, lorsque ces décisions ont pour conséquence le retrait de la nationalité d'un citoyen membre de l'UE ou le refus d'acquisition de la nationalité, ayant chacune d'elles comme conséquence la perte de la citoyenneté de l'Union Européenne.

En effet, la citoyenneté de l'Union Européenne étant considérée comme fondamentale¹³⁰, il est impératif que celle-ci soit protégée par le droit de l'Union afin de garantir une protection effective des droits attachés à ce statut. Et pour ce faire, la CJUE va au fil du temps, et à travers sa jurisprudence, dégager diverses « règles » que les États membres doivent respecter lorsque que leurs décisions affectent le statut de citoyen de l'Union.

Depuis 2010 et l'affaire *Rottmann*¹³¹, la Cour de Justice a progressivement précisé les règles du droit de l'Union que les États membres doivent suivre lorsqu'ils exercent leur compétence en matière de nationalité¹³².

Tout d'abord, en ce qui concerne la perte de la nationalité, la CJUE exige un contrôle de proportionnalité lors de chaque retrait de la nationalité ayant comme impact la perte de la citoyenneté de l'Union pour le citoyen.

Ensuite, à travers l'affaire *Wiener Landesregierung*¹³³, la Cour a étendu son contrôle aux refus d'acquisition de la nationalité¹³⁴.

D'un autre côté, concernant le droit des États membres de délivrer leur nationalité et plus précisément, tout ce qui concerne les programmes d'acquisition de la nationalité via un « investissement » effectué par des ressortissants de pays tiers ayant comme conséquence

¹²⁹ C.J.U.E., arrêt *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc., point 39.

¹³⁰ C.J.C.E., arrêt *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, préc.

¹³¹ C.J.U.E., arrêt *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc.

¹³² J. LEPOUTRE, « Citoyenneté de l'Union et nationalités des États membres. Entre romantisme et Réalisme », Revue trimestrielle de droit européen, 2024, 1, pp.9-32.

¹³³ C.J.U.E., arrêt *JY c. Wiener Landesregierung*, préc.

¹³⁴ J. LEPOUTRE, « Citoyenneté de l'Union et nationalités des États membres. Entre romantisme et Réalisme », *op.cit.*, pp.9-32.

d'octroyer la citoyenneté de l'Union, la CJUE sera prochainement amenée à prendre position sur le sujet.

Celle-ci devra alors choisir entre continuer d'étendre son contrôle sur la nationalité des États en limitant l'octroi de la citoyenneté de l'Union aux seuls citoyens ayant un véritable lien effectif avec un État membre afin d'encadrer l'accès à celle-ci et surtout de protéger tous les droits qui y sont attachés, ou alors décider de rompre avec sa ligne de conduite actuelle en laissant les pleins pouvoirs aux États membres en termes d'acquisition de la nationalité et, par conséquent, aussi en termes de maintien ou acquisition de la citoyenneté européenne.

b. Impact du principe de proportionnalité sur les décisions de retrait de nationalité.

Le principe de proportionnalité est désormais un pilier du droit de l'Union qui impose que toute décision de retrait de nationalité soit évaluée à l'aune de ses conséquences sur les droits fondamentaux de l'individu.

Dans l'arrêt *Rottmann*¹³⁵, la CJUE a instauré le principe de proportionnalité dans toutes les décisions de retrait de la nationalité ayant comme conséquence la perte de la citoyenneté de l'Union. Le juge national doit donc examiner de façon individuelle chaque retrait afin d'évaluer les conséquences sur la situation personnelle et familiale¹³⁶ du citoyen de l'UE. Il doit alors prendre en compte la gravité de l'infraction commise, le temps écoulé entre la naturalisation et le retrait de nationalité, et la possibilité de recouvrer la nationalité d'origine¹³⁷.

La Cour va également renforcer son contrôle en exigeant une évaluation individuelle des conséquences d'un retrait de nationalité sur les droits attachés à la citoyenneté de l'UE, et plus particulièrement à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE¹³⁸. De plus, afin de garantir le respect de ce principe de proportionnalité, la Cour va souligner que pareille décision doit pouvoir être soumise à un contrôle juridictionnel effectif.

Dans l'affaire *Wiener Landesregierung*¹³⁹, la Cour va aller encore plus loin dans son atteinte à la liberté des États en matière de nationalité. En effet, elle va juger directement que les autorités autrichiennes n'ont pas respecté le principe de proportionnalité sans laisser les autorités du pays juger elles-mêmes de la situation¹⁴⁰.

Ces différentes jurisprudences ont donc pour impact de limiter le pouvoir des États en matière de nationalité. Ceux-ci doivent en effet concilier leurs objectifs avec les droits fondamentaux de l'individu.

¹³⁵ C.J.U.E., arrêt *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc.

¹³⁶ J. LEPOUTRE, « Citoyenneté de l'Union et nationalités des États membres. Entre romantisme et Réalisme », *op.cit.*, pp.9-32.

¹³⁷ C.J.U.E., arrêt *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc, point 55-58.

¹³⁸ C.J.U.E., arrêt *M.G. Tjebbes e.a. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, préc., point 45.

¹³⁹ C.J.U.E., arrêt *JY c. Wiener Landesregierung*, préc.

¹⁴⁰ J. LEPOUTRE, « Citoyenneté de l'Union et nationalités des États membres. Entre romantisme et Réalisme », *op.cit.*, pp.9-32.

De façon concrète, ce principe de proportionnalité impose donc des restrictions aux États concernant leur législation en matière de nationalité, et ce, afin de s'aligner sur les exigences du droit de l'Union.

Ceux-ci doivent désormais mettre en place un cadre légal clair et créer des mécanismes de contrôle permettant de prouver que la décision d'un retrait de nationalité poursuit un but légitime et proportionné aux objectifs poursuivis par l'État, et surtout que les conséquences de ce retrait ne portent pas atteinte de façon excessive aux droits attachés à la citoyenneté de l'Union de l'individu concerné par la décision.

II. L'équilibre entre souveraineté des États et protection des droits européens

a. Vers un processus d'harmonisation des pratiques nationales ?

Bien qu'il n'existe au sein des traités aucune compétence au profit des institutions européennes portant directement sur la nationalité¹⁴¹, la CJUE va, à travers sa jurisprudence, imposer des limites aux États membres. Et c'est donc à travers ces différentes décisions que la Cour de Justice va, in fine, imposer des règles en matière de perte et d'acquisition de la nationalité aux États, confirmant ainsi le principe de primauté du droit de l'UE¹⁴².

Et donc, bien que les États membres conservent leur compétence exclusive dans la perte et l'acquisition de la nationalité et que, par conséquent, la CJUE ne peut en théorie pas les obliger à adopter de législation identique dans ce domaine, les jurisprudences successives de la Cour imposent des principes communs, qui poussent les pays vers une tendance à l'harmonisation des règles nationales en matière de nationalité.

En effet, avec sa dimension constitutionnelle¹⁴³, la citoyenneté de l'Union impose le respect d'exigences communes aux différents États européens afin de protéger ses bénéficiaires.

Tout d'abord, les États doivent introduire des mécanismes de contrôle juridictionnel et prévoir des délais raisonnables pour que les individus puissent contester ou régulariser leur statut.

Ensuite, le principe de proportionnalité impose aux États de mettre en place des garanties procédurales. Et même s'il est vrai que, dans la majorité des cas, ce sont les juges étatiques qui sont amenés à vérifier le respect de ce principe¹⁴⁴, ce dernier n'en reste pas moins imposé par la Cour à l'ensemble des pays de l'Union.

Par conséquent, l'imposition d'un principe similaire à l'ensemble des pays va indéniablement amener ceux-ci à prendre des mesures semblables en droit interne afin de se conformer aux

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² C. VIEILLEDENT, « La primauté du droit européen contre la souveraineté des États, vraiment ? », *R.D.U.E.*, 2022/3, pp. 175-178.

¹⁴³ M. LA TORRE, « Citizenship, Constitution and the European Union », in M. LA TORRE (dir.), *European Citizenship. An institutional challenge*, Kluwer, 1998, pp. 435-457.

¹⁴⁴ X.MINY, et F.BOUHON, *op.cit.*,p.736.

exigences du droit de l'Union. Cette harmonisation aura alors pour effet de réduire les divergences entre les systèmes nationaux. Le respect des droits fondamentaux attachés à la citoyenneté de l'Union pousse également les États à prendre des mesures identiques afin de garantir l'effectivité de ces droits.

Une telle harmonisation servirait non seulement à protéger les droits des citoyens européens, mais aussi à garantir que les États membres exercent leur souveraineté dans un cadre qui respecte les valeurs communes de l'Union.

La Cour de Justice aura d'ailleurs l'occasion d'aller plus loin dans le processus d'harmonisation des pratiques nationales en matière de nationalité si elle suit l'argumentaire de la Commission européenne dans l'affaire « *Commission européenne c. République de Malte* ».

En effet, la Cour pourrait décider de ne pas suivre l'avis de l'avocat général¹⁴⁵ et exiger un véritable lien entre le pays membre et le citoyen originaire d'un États tiers. Avec une telle décision, elle intensifierait alors son ingérence dans le droit national des États et placerait le statut de la citoyenneté de l'Union à un niveau inédit, confirmant comme jamais auparavant son caractère fondamental.

De plus, en se basant sur le principe d'effectivité¹⁴⁶, la Cour pourrait développer davantage son projet d'intégration européenne et ainsi dépasser le stade de la simple communauté politique.

Cependant, dans un contexte où la déchéance de nationalité est grandissante¹⁴⁷ et « *en l'absence de compétence explicite et directe en faveur des institutions en matière de nationalité* »¹⁴⁸ les États seront probablement opposés à un tel dictat de la part de la Cour dans une matière aussi symbolique¹⁴⁹ et importante que la nationalité.

b. Exemples concrets d'États membres révisant leurs législations à la suite des arrêts de la CJUE

Les arrêts de la Cour de Justice de l'Union Européenne ont amené les pays membres à aborder la perte et l'acquisition de la nationalité de façon différente. On est en effet passé grâce à (ou malgré) la jurisprudence de la Cour d'une totale liberté des pays en matière de nationalité à un cadre réglementant cette compétence.

Certains pays ont donc adapté leur législation nationale en fonction de la jurisprudence et ce, afin d'être en conformité avec le droit européen. On peut ainsi citer et ce, de façon non exhaustive, certains pays de l'Union.

¹⁴⁵ Conclusions de l'avocat général M. Anthony Collins, présentées le 4 octobre 2024 dans l'affaire *Commission européenne c. Malte*, préc.

¹⁴⁶ E. PATAUT. « Contrôle de l'État ou protection de l'individu? Remarques sur l'effectivité de la nationalité » *Rev. crit. DIP.* 2021, pp.747.

¹⁴⁷ V. J. LEPOUTRE, « Citizenship loss and deprivation in the European Union (27 + 1) », *EUI RSCAS Working Paper*, 2020, n° 29, p.27.

¹⁴⁸ J. LEPOUTRE, « Citoyenneté de l'Union et nationalités des États membres. Entre romantisme et Réalisme », *op.cit.*, pp.9-32.

¹⁴⁹ S.CORNELOUP et E.PATAUT, « Perdre sa nationalité », *op.cit.*, p.135.

Les Pays-Bas en sont un premier exemple. Ceux-ci ont adapté leur législation avec notamment un « *Contrôle de proportionnalité dans le cadre d'une procédure d'option* »¹⁵⁰ permettant l'annulation de la perte de la nationalité sur la base d'un contrôle de proportionnalité si « *cette perte a entraîné la perte de la nationalité de l'Union et s'il était raisonnablement prévisible à l'époque que cela aurait des conséquences disproportionnées du point de vue du droit de l'Union. La réintégration a un effet rétroactif jusqu'au moment où la citoyenneté néerlandaise a été perdue* »¹⁵¹.

Ensuite, depuis l'arrêt Tjebbes, le Danemark procède également à un « *examen individuel de la proportionnalité des conséquences, au regard du droit de l'Union, de la perte de la nationalité danoise et, partant, du statut de citoyen de l'Union* »¹⁵².

En Belgique aussi la législation a été amenée à changer suite à la jurisprudence de la Cour. En 2018, l'État belge a modifié son code de la nationalité afin d'y ajouter que le belge né à l'étranger ne perd pas sa nationalité si : « *entre ses dix-huit et ses vingt-huit ans, a demandé et s'est vu délivrer un passeport ou une carte d'identité belge* »¹⁵³. En effet, il avait été estimé, suite à l'arrêt *Rottmann*, que la législation exigeant la perte de la nationalité pour les belges de 28 ans n'ayant pas effectué de déclaration de maintien de la nationalité impliquait des conséquences disproportionnées¹⁵⁴.

Bien que d'autres pays n'aient toujours pas formellement modifié leur législation en matière de nationalité, on remarque bel et bien une tendance des pays à intégrer directement dans le droit interne les conséquences des décisions de la Cour.

Cependant, même si des États membres se refusent de modifier leur droit, cela ne les dispense pas pour autant de devoir respecter et appliquer les différents principes dégagés par la jurisprudence de la CJUE.

¹⁵⁰ <https://www.netherlandsworldwide.nl/about-the-website>

¹⁵¹ Rijkswet op het Nederlanderschap, art 6P.

¹⁵² C.J.U.E., arrêt X c. Udlændinge- og Integrationsministeriet, préc., point 46.

¹⁵³ Code de la nationalité belge, art.22§2.

¹⁵⁴ <https://www.altea.be/fr/news/perde-de-nationalite-belge-le-tribunal-de-la-famille-de-bruxelles-rebat-les-cartes-en-application-du-droit-europeen.html>

Conclusion

Par ce travail, j'ai voulu montrer l'interconnexion entre la nationalité des États membres de l'Union européenne et la citoyenneté de l'Union. Le cheminement de mes recherches démontre l'impact que le droit européen peut avoir dans un domaine pourtant considéré comme une compétence exclusive des États : la perte et l'acquisition de la nationalité.

L'arrêt *Rottmann*¹⁵⁵, en imposant le principe de proportionnalité ainsi qu'un contrôle juridictionnel effectif dans les décisions de perte de nationalité ayant comme impact la perte de la citoyenneté de l'Union, va poser les bases du contrôle de la Cour de Justice de l'Union européenne dans ce domaine.

Au travers de ses différents arrêts, la CJUE vient renforcer son ingérence dans le droit des États membres de l'UE dans les questions de perte de nationalité. Celle-ci va, au fur et à mesure de ses décisions, renforcer le principe du contrôle de proportionnalité ainsi que multiplier les règles encadrant les retraits de nationalité, obligeant les États à justifier toutes les décisions de perte de nationalité affectant la citoyenneté de l'Union, poussant même certains États à modifier directement leur droit sur la nationalité.

Via ses décisions et en imposant une ligne de conduite commune en termes de perte de nationalité, la Cour a alors enclenché une harmonisation progressive des pratiques nationales dans cette matière.

Cependant et de façon à garder un certain équilibre entre la protection des droits conférés par la citoyenneté de l'Union et la souveraineté étatique, la CJUE laisse encore une marge d'appréciation aux États, laquelle peut expliquer le maintien des disparités législatives entre pays membres.

Dans ce contexte, la Cour sera amenée à faire un choix crucial lorsqu'elle rendra son arrêt dans l'affaire *Commission/Malte*¹⁵⁶. Celle-ci pourrait bien suivre l'avis de l'avocat général M. Anthony Collins¹⁵⁷ et laisser Malte « offrir » sa nationalité en échange d'investissements, ou au contraire juger que ce programme d'acquisition de la nationalité est contraire au droit de l'Union. Sa décision aura alors comme impact soit de diminuer le degré de contrôle de l'Union envers les États en matière de nationalité, soit d'intensifier celui-ci dans cette compétence.

La réponse que la CJUE choisira d'apporter à cette question pourrait bien alors marquer une avancée significative dans son projet d'intégration européenne et envoyer un message fort à tous les membres de l'Union en exigeant un véritable lien entre les pays membres et les citoyens originaires d'un État tiers désireux d'obtenir un passeport européen.

¹⁵⁵ C.J.U.E., arrêt *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, préc.

¹⁵⁶ *Commission européenne c. République de Malte, affaire C-181/23*.

¹⁵⁷ Conclusions de l'avocat général M. Anthony Collins, présentées le 4 octobre 2024 dans l'affaire *Commission européenne c. Malte*, préc.

De plus, on a pu noter au fil de mes recherches que la citoyenneté de l'Union européenne a dépassé son rôle initial de complément à la nationalité des États membres pour s'imposer comme un véritable levier de protection des droits fondamentaux.

En imposant le principe du contrôle de proportionnalité ainsi qu'en imposant des limites aux décisions nationales en matière de nationalité, tout en laissant le soin aux États de l'appliquer à leur façon, la CJUE a établi un équilibre subtil entre souveraineté étatique et protection des droits européens.

Ce statut unique de citoyenneté de l'Union confère à ses détenteurs des garanties supplémentaires qui dépassent les frontières nationales, renforçant ainsi l'appartenance à une même communauté habitée par tous : l'Union européenne.

En conclusion, la citoyenneté de l'Union n'est plus seulement une conséquence de la nationalité, mais devient un outil de protection des droits et libertés essentiels du citoyen au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne et apporte une ouverture vers une citoyenneté de l'Union plus autonome à l'avenir.

Bibliographie

I. Jurisprudence

a. Arrêts

- C.J.U.E., arrêt *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, 2 mars 2010, aff. C-135/08.
- C.J.I., arrêt *Nottebohm* (deuxième phase), 6 avril 1955.
- C.J.C.E., arrêt *Mario Vicente Micheletti e.a. c. Delegación del Gobierno en Cantabria*, 7 juillet 1992, aff. C-369/90.
- C.J.C.E., arrêt *État belge c. Fatna Mesbah*, 11 novembre 1999, aff. C-179/98.
- C.J.U.E., arrêt *Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen c. Secretary of State for the Home Department*, 19 octobre 2004, aff. C-200/02.
- C.J.U.E., arrêt *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, 20 septembre 2001, aff. C-184/99.
- C.J.U.E., arrêt *Baumbast et R. c. Secretary of State for the Home Department*, 11 avril 2002, aff. C-413/99.
- C.J.U.E., arrêt *Marie-Nathalie D'Hoop c. Office national de l'emploi*, 11 juillet 2002, aff. C-224/98.
- C.J.U.E., arrêt *Carlos Garcia Avello c. État belge*, 2 octobre 2003, aff. C-148/02.
- C.J.U.E., arrêt *Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*, 23 mars 2004, aff. C-138/02.
- C.J.U.E., arrêt *Heikki Antero Pusa c. Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö*, 24 avril 2004, aff. C-224/02.
- C.J.U.E., arrêt *The Queen, à la demande de Dany Bidar c. London Borough of Ealing et Secretary of State for Education and Skills*, 15 mars 2005, aff. C-209/036.
- C.J.U.E., arrêt *Egon Schempp c. Finanzamt München V*, 12 juillet 2005, aff. C-403/03.
- C.J.U.E., arrêt *Murat Dereci e.a. c. Bundesministerium für Inneres*, 15 novembre 2011, aff. C-256/11.
- C.J.U.E., arrêt *Laurence Prinz c. Region Hannover et Philipp Seeberger c. Studentenwerk Heidelberg*, 18 juillet 2013, aff. jointes C-523/11 et C-585/11.
- C.J.U.E., arrêt *B. Martens c. Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, 26 février 2015, aff. C-359/13.
- C.J.U.E., arrêt *Alfredo Rendón Marín c. Administración del Estado*, 13 septembre 2016, aff. C-165/14.
- C.J.U.E., arrêt *Secretary of State for the Home Department c. CS*, 13 septembre 2016, aff. C-304/14.
- C.J.U.E., arrêt *K.A. e.a. c. Belgische Staat*, 8 mai 2018, aff. C-82/16.
- C.J.U.E., arrêt *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, 8 mars 2011, aff. C-34/09.
- C.J.U.E., arrêt *M.G. Tjebbes e.a. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 12 mars 2019, aff. C-221/17.
- C.J.U.E., arrêt *JY c. Wiener Landesregierung*, 18 janvier 2022, aff. C-118/20.

- C.J.U.E., arrêt *X c. Udlændinge- og Integrationsministeriet*, 5 septembre 2023, aff. C-689/21.
- C.J.U.E., arrêt *Thierry Delvigne contre Commune de Lesparre Médoc et Préfet de la Gironde*, 6 octobre 2015, aff. C-650/13.
- C.J.U.E., arrêt *Joshua David Silver e.a. contre Conseil de l'Union européenne*, 15 juin 2023, aff. C-499/21 P.
- C.J.U.E., arrêt *Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques*, 9 juin 2022, aff. C-673/20.
- C.J.U.E., arrêt *Shindler e.a. c. Conseil*, 15 juin 2023, aff. C-501/21 P.
- C.J.U.E., arrêt *Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques*, 18 avril 2024, aff. C-716/22.

b. Conclusions des avocats généraux

- Conclusions de l'avocat général M. Paolo Mengozzi, présentées le 12 juillet 2018 dans l'affaire *M.G. Tjebbes e.a c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 12 mars 2019, aff. C-221/17.
- Conclusions de l'avocat général M. Anthony Collins, présentées le 4 octobre 2024 dans l'affaire *Commission européenne c. Malte*, aff. C-181/23.
- Conclusions de l'avocat général M. Anthony Collins, présentées le 24 février 2022, dans l'affaire *Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques*, 9 juin 2022, aff. C-673/20.

II. Doctrine

- X. MINY et F. BOUHON, « Nationalité et citoyenneté, les deux visages du Janus européen – La conformité de la perte de plein droit de la nationalité d'un État membre au regard du droit européen », obs. sous CJUE., Gde Ch., arrêt *Tjebbes*, 12 mars 2019, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2019, n° 119, pp. 719-742.
- G. CCLOSE, "Definitions of Citizenship", in J.P. Gardner (éd.), *Hallmarks of Citizenship: A Green Paper*, The Institute of Citizenship Studies and The British Institute of International and Comparative Law, Londres, 1994.
- A. RANDELZHOFFER, "Nationality", in *Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, University Press, Oxford, 1997.
- W.TH. WORSTER, *Brexit and the International Law Prohibitions on the Loss of EU Citizenship*, *International Organizations Law Review*, 2018.
- S. HALL., *Nationality, Migration Rights and Citizenship of the Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1995.
- D. KOCHENOV, *Ius tractus of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*, *Columbia Journal of European Law*, 2009, vol. 15.
- E. GUILD, S. PEERS et J. TOMKIN, *The EU Citizenship Directive: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- I. PETROV, "Analysis of the Advocate General's Opinion in *European Commission v. Republic of Malta: Implications for Citizenship by Investment*" disponible sur:

<https://www.newbalkanslawoffice.com/analysis-of-the-advocate-generals-opinion-in-european-commission-v-republic-of-malta-implications-for-citizenship-by-investment/>

- L. KALTENECKER, « Les passeports en or de la République de Malte : La citoyenneté européenne est-elle un bien à vendre ? », *Revue générale du droit*, 2024.
- J. LEPOUTRE, P.WEIL, « En vendant la citoyenneté de l'Union, Malte dégrade le statut de tous les citoyens européens », *Le Monde*, 16 octobre 2024, disponible sur : https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/10/16/jules-lepoutre-et-patrick-weil-en-vendant-la-citoyennete-de-l-union-malte-degrade-le-statut-de-tous-les-citoyens-europeens_6353444_3232.html
- S. CARRERA, « The Price of EU Citizenship – The Maltese Citizenship for Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 21, issue 3, Septembre 2014.
- S. CORNELOUP et E.PATAUT, « Perdre sa nationalité », Lefebvre Dalloz, 2024.
- J.G. MAHINGA « Le règlement des différends dans les accords entre le Royaume-Uni et l'Union Européenne », *Legitech*, 2022.
- *Journal de droit européen*, 2024/6, n° 310 - 15 juin 2024.
- *Journal de droit européen*, 2023/1, n° 295 - 15 janvier 2023.
- A.P. VAN DER MEI, « EU Citizenship and loss of Member State Nationality », *European Papers*, vol.3(3), 2018.
- M. VAN DEN BRINK et D. KOCHENOV, « Against Associate EU Citizenship », *Journal of Common Market Studies*, vol.57(6), pp. 1366-1382, 2019.
- W.TH. WORSTER, « Brexit as an Arbitrary Withdrawal of European Union Citizenship », *Florida Journal of International Law*, vol. 33(1), 2021.
- W.TH. WORSTER, « Brexit and the International Law Prohibitions on the Loss of EU Citizenship », *International Organizations Law Review*, 2018, vol. 15, no 2, pp. 341-363.
- S. PEERS, « Citizen of Somewhere Else? EU citizenship and loss of Member State nationality », *EU Law Analysis*, 27 mars 2019.
- L. ORGAD et J. LEPOUTRE « Should EU Citizenship be Disentangled from Member State Nationality? », *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, 2019/24, 54 p.
- J. LEPOUTRE, « Citoyenneté de l'Union et nationalités des États membres. Entre romantisme et réalisme », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2024, 1, pp.9-32.
- C. VIEILLEDENT, « La primauté du droit européen contre la souveraineté des États, vraiment ? », *Revue du droit de l'Union européenne*, 2022/3, p. 173-187.
- M. LA TORRE, « Citizenship, Constitution and the European Union », in M. LA TORRE (dir.), *European Citizenship. An institutional challenge*, Kluwer, 1998.
- V. J. LEPOUTRE, « Citizenship loss and deprivation in the European Union (27 + 1) », *EUI RSCAS Working Paper*, 2020, n° 29.
- E. PATAUT, « Contrôle de l'État ou protection de l'individu? Remarques sur l'effectivité de la nationalité », *Revue Critique de Droit International Privé*, 2021, pp.747.

III. Législation

- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (*J.O., C 202*).
- Traité sur l'Union européenne, ouvert à signature le 07 février 1992 (*J.O., no C 191/1*)
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- Granting of citizenship for Exceptional Services Regulation, 2020 disponible sur :
<https://legislation.mt/eli/sl/188.6/eng/pdf>
- Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO 2020, L 29.
- Rijkswet op het Nederlanderschap disponible sur :
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0003738/2023-10-01>
- Code de la nationalité belge disponible sur :
https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1984062835

IV. Sites internet

- <https://www.netherlandsworldwide.nl/dutch-nationality/regaining.fr#>
- <https://www.altea.be/fr/news/perde-de-nationalite-belge-le-tribunal-de-la-famille-de-bruxelles-rebat-les-cartes-en-application-du-droit-europeen.html>

