

L'insoutenable légèreté de la citoyenneté de l'Union européenne : l'arrêt *Tjebbes* et la perte de nationalité pour les personnes résidant à l'étranger

Sébastien Platon

CJUE, grande chambre, 12 mars 2019, *Tjebbes e. a.*, Aff. C-221/17

Le droit néerlandais de la nationalité se distingue par une exigence de résidence particulièrement sévère. En effet, en vertu de l'art. 15§1, c), de la loi sur la nationalité néerlandaise, « Un majeur perd la nationalité néerlandaise [...] s'il possède également une nationalité étrangère et qu'il a eu sa résidence principale pendant une période ininterrompue de dix ans au cours de sa majorité, en ayant les deux nationalités, en dehors des Pays-Bas [...] et des territoires auxquels le [traité UE] est applicable [...] ». Cette période de dix ans « est réputée ininterrompue si l'intéressé a sa résidence principale aux Pays-Bas [...] ou dans les territoires auxquels le [traité UE] est applicable pendant une période inférieure à un an » (§3). Elle est également interrompue par la délivrance d'une déclaration relative à la possession de la nationalité néerlandaise ou d'un document de voyage ou d'une carte d'identité néerlandaise, un nouveau délai de dix ans commençant alors à courir le jour de la délivrance (§4). Cette seconde cause d'interruption a fait dire à [certains esprits malicieux](#) que la nationalité néerlandaise était, pour les néerlandais résidant hors du territoire de l'Union européenne, similaire à un abonnement à un journal, en ce que sa conservation est soumise à une demande de renouvellement. En outre, l'article 16§1, d), de cette même loi prévoit qu'un mineur perd, en principe, la nationalité néerlandaise si son père ou sa mère perd la nationalité néerlandaise au titre, notamment, de l'article 15§1, c) sauf dans un certain nombre d'hypothèses, notamment si un de ses parents est en possession de la nationalité néerlandaise, s'il est né dans le pays dont il a acquis la nationalité et y a son lieu de séjour principal au moment de l'acquisition pu s'il a ou a eu son lieu de séjour principal dans le pays dont il a acquis la nationalité pendant une période ininterrompue de cinq ans. Plusieurs personnes ayant découvert suite à une demande de passeport qu'elles avaient perdu leur nationalité en vertu de cette disposition ont contesté les décisions de refus de passeport dont elles ont été destinataires. C'est à l'occasion de ces divers contentieux que le tribunal de La Haye, saisi au principal, a interrogé la Cour de justice. La Cour, suivant les conclusions de l'avocat général, conclut à la compatibilité de principe de la législation néerlandaise sur la nationalité, sous réserve d'un nécessaire contrôle au cas par cas par les autorités nationales des conséquences de la perte de nationalité pour les personnes visées. Ce faisant, la Cour raisonne sur la base d'un contrôle de proportionnalité assez lacunaire (I). Elle ne tranche en outre pas la question des binationaux européens, dans la mesure où, dans les affaires au principal, la deuxième nationalité de toutes les personnes visées par une perte de nationalité était la nationalité d'un Etat tiers à l'Union européenne. Cette question-là reste donc ouverte (II).

I. Le contrôle lacunaire de proportionnalité de la perte du statut de citoyen de l'Union

Certes, l'Union européenne n'est pas compétente en matière de nationalité, et le droit de l'Union européenne ne régit donc ni l'acquisition ni la perte de nationalité d'un Etat membre, lesquelles relèvent de la compétence exclusive des Etats membres (V. arrêt *Micheletti*, point 10). Toutefois, en vertu de l'article 20§1, deuxième phrase, TFUE, « Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un Etat membre ». Dès lors, la décision de retirer la nationalité d'un Etat membre à une personne qui ne dispose pas, par ailleurs, de la nationalité d'un autre Etat membre aboutit à ce que cette personne soit également privée du statut de citoyen de l'Union européenne. Une telle décision entre donc dans le champ d'application du droit de l'Union européenne. C'est ce qu'avait déjà établi la Cour de justice dans son arrêt *Rottmann* de 2010 (point 42). Elle en déduisait (point 46) qu'il lui appartenait de se prononcer sur les questions préjudicielles posées par la juridiction de renvoi concernant les conditions dans lesquelles un citoyen de l'Union peut, du fait de la perte de sa nationalité, perdre cette qualité de citoyen de l'Union et, dès lors, être privé des droits qui y sont attachés. En particulier, pour être compatible avec le droit de l'Union, une décision de retrait de nationalité entraînant la perte du statut de citoyen de l'Union doit poursuivre un but légitime (points 50 s.) et être proportionnée (points 55 s.).

Ce précédent, qui concernait le retrait de nationalité en raison d'une acquisition frauduleuse, trouve bien évidemment à s'appliquer à toutes les hypothèses de retrait de nationalité d'un Etat membre, y compris l'hypothèse en cause au principal. Cependant, le moins que l'on puisse dire est que le contrôle opéré par la Cour de justice est à la fois laxiste et brouillon.

D'abord, quant à la légitimité de l'objectif poursuivi par la mesure. La Cour de justice en relève trois, au point 34 : « écarter les effets indésirables de la possession, par une même personne, de nationalités multiples », « empêcher que des personnes obtiennent ou conservent la nationalité néerlandaise alors même qu'elles n'ont pas ou plus de lien avec le Royaume des Pays-Bas » et « rétablir l'unité de nationalité au sein de la famille ». Or, certains de ces motifs laissent pour le moins perplexes. Quels sont donc les « effets indésirables » de la multiplicité de nationalité ? Et pour qui sont-ils « indésirables » ? Probablement pas pour le multinational lui-même, puisqu'il a consenti à la situation. Mais alors pour qui exactement ? La collectivité ? En quoi souffre-t-elle de la multiplicité de nationalités ? Et comment un tel objectif peut-il être légitime du point de vue de l'Union, qui vise précisément à créer une citoyenneté transnationale ? Par ailleurs, l'auteur de ces lignes, qui n'a pas la même nationalité que son épouse et dont les enfants sont binationaux, confesse humblement ne pas comprendre en quoi l'unité de nationalité au sein d'une famille peut être d'une quelconque façon un but légitime, ou en quoi l'absence d'une telle unité serait un problème qui nécessiterait d'être résolu.

Mais au-delà, c'est le contrôle de proportionnalité opéré par la Cour de justice qui semble quelque peu défailant.

Le contrôle de l'adéquation de la mesure (c'est-à-dire son aptitude à atteindre le but légitime poursuivi), tout d'abord, est singulièrement lapidaire. La Cour de justice estime au point qu'un « critère, tel que celui prévu à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité, fondé sur la résidence habituelle des ressortissants du Royaume des Pays-Bas pendant une période ininterrompue de dix ans en dehors de cet État membre et des territoires auxquels le traité UE est applicable peut être considéré comme reflétant l'absence de ce lien effectif ». Cette analyse laisse sceptique. Est-il raisonnable de considérer que résider pendant dix ans dans un autre pays coupe les « liens » existant entre le citoyen et son État de nationalité ? La suggestion est d'autant plus curieuse si on la met en parallèle avec le caractère interruptif de la délivrance d'une déclaration relative à la possession de la nationalité néerlandaise ou d'un document de voyage ou d'une carte d'identité néerlandaise. Est-il crédible qu'une simple démarche administrative suffise à restaurer le précieux « lien » qui a été, si l'on en croit le législateur néerlandais, gravement endommagé par une résidence en terre étrangère ? La question se pose avec d'autant plus d'acuité pour l'enfant mineur. En vertu de la loi néerlandaise, un mineur néerlandais dont l'un des parents a perdu la nationalité en vertu de l'article 15 perd lui aussi la nationalité néerlandaise, sauf dans les hypothèses énoncées précédemment. Il en résulte qu'un tel mineur, si aucun de ses parents n'est néerlandais, s'il n'est pas né dans le pays dont il a acquis la nationalité et s'il n'y a pas eu son lieu de séjour principal pendant une période ininterrompue de cinq ans perdra la nationalité néerlandaise *quand bien même il résiderait, lui, aux Pays-Bas !*

Plus globalement, la Cour distingue la proportionnalité abstraite de la législation néerlandaise et sa proportionnalité *in concreto*.

In abstracto, elle considère que la législation n'est pas en principe excessive pour deux raisons.

D'une part, elle ne concerne que les binationaux et exclut donc toute apatridie (point 37). On ne peut ici que se réjouir de cette prise en compte de l'apatridie, appuyée par un renvoi à la convention sur la réduction des cas d'apatridie. Par contraste, dans l'arrêt *Rottmann* (point 52), la Cour de justice avait préféré s'appuyer sur la convention européenne sur la nationalité pour considérer qu'un État peut priver un individu de sa nationalité, même si ce dernier devient ainsi apatride, lorsque cette nationalité a été acquise à la suite d'une conduite frauduleuse, par fausse information ou par dissimulation d'un fait pertinent de la part de cet individu. Notons toutefois que, dans la mesure où la législation néerlandaise en cause n'est pas relative à la fraude, il ne faut pas y voir un assouplissement de la position de la Cour de justice mais une clarification de ce que, en dehors des cas de fraude, la réserve d'apatridie est un élément pertinent pour l'appréciation de la proportionnalité d'une législation sur la perte de nationalité. La formulation retenue par la Cour dans l'arrêt *Tjebbes* ne permet cependant pas de savoir avec certitude si l'absence d'une telle réserve constituerait à *elle seule* une disproportion contraire au droit de l'Union. Cette question reste donc ouverte, en particulier eu égard au fait que tous les États membres ne l'ont pas ratifiée – et notamment pas la France.

D'autre part, la période de dix ans peut être interrompue à tout moment par une demande de délivrance d'une déclaration relative à la possession de la nationalité néerlandaise, d'un document de voyage ou d'une carte d'identité néerlandaise. Au passage, on relèvera que, à moins qu'une subtilité du droit néerlandais ne soit absente de l'arrêt et des conclusions de l'avocat général, la Cour de justice semble prendre quelques libertés avec la loi néerlandaise en affirmant que la période est interrompue par la simple *sollicitation* des documents cités,

quand l'article 15 de la loi néerlandaise tel que traduit dans l'arrêt dispose, lui, que la période de dix ans est interrompue par la *délivrance* des documents en question. Passons. Il n'en reste pas moins que ce raisonnement, sans revenir sur le précédent *Rottmann*, le vide presque entièrement de toute potentialité, en tout cas en ce qui concerne l'appréciation *in abstracto* des régimes nationaux de privation de nationalité. En effet, si une législation précarisant autant la nationalité que la législation néerlandaise n'est pas jugée disproportionnée, il est difficile d'imaginer quelle législation nationale pourrait l'être.

La Cour de justice exige par ailleurs des autorités nationales qu'elles se livrent à un contrôle *in concreto* : « 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 les conséquences qu'elle comporte sur la situation de la personne concernée et, le cas échéant, des membres de sa famille, au regard du droit de l'Union » (point 40). Plus précisément, « les autorités et les juridictions nationales compétentes doivent être en mesure d'examiner, de manière incidente, les conséquences de cette perte de nationalité et, le cas échéant, de faire recouvrer *ex tunc* la nationalité à la personne concernée » (point 42).

Certes, du point de vue des conséquences à tirer d'une éventuelle disproportion, la Cour est relativement ambitieuse et s'immisce assez nettement dans l'autonomie procédurale interne en exigeant une voie de droit permettant à l'intéressé de recouvrer sa nationalité. Elle est en revanche moins claire concernant les paramètres du contrôle. Quelles sont les « conséquences de cette perte de nationalité » qui doivent être prises en compte par les autorités nationales ? La Cour le précise au point 46, qui mérite d'être cité *in extenso* :

« S'agissant des circonstances relatives à la situation individuelle de la personne concernée, susceptibles d'être pertinentes aux fins de l'appréciation que les autorités nationales compétentes et les juridictions nationales doivent effectuer en l'occurrence, il y a lieu de mentionner, notamment, le fait que, à la suite de la perte de plein droit de la nationalité néerlandaise et du statut de citoyen de l'Union, la personne concernée se verrait exposée à des limitations dans l'exercice de son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres comportant, le cas échéant, des **difficultés particulières pour continuer à se rendre aux Pays-Bas ou dans un autre État membre afin d'y maintenir des liens effectifs et réguliers avec des membres de sa famille, d'y exercer son activité professionnelle ou d'y entreprendre les démarches nécessaires pour y exercer une telle activité**. Sont également pertinents, d'une part, le fait que la personne concernée n'aurait **pas pu renoncer à la nationalité d'un État tiers** et, de ce fait, relève de l'application de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité et, d'autre part, le **risque sérieux de détérioration substantielle de sa sécurité ou de sa liberté d'aller et venir auquel serait exposée la personne concernée en raison de l'impossibilité pour elle de bénéficier, sur le territoire de l'État tiers où cette personne réside, de la protection consulaire au titre de l'article 20, paragraphe 2, sous c), TFUE** » (accent rajouté).

La première circonstance est pour le moins ambiguë. Il est évident qu'un non-national non-citoyen de l'UE aura toujours des « difficultés » à se rendre dans un État membre de l'Union européenne. Quel est exactement le degré de « difficultés » qui permet de les qualifier de « particulières » ? La nécessité ou non d'un visa est probablement à prendre en compte ici,

mais la Cour ne le précise pas. Comment, par ailleurs, opérer la mise en balance ? Dans les hypothèses d'expulsion, les paramètres de la mise en balance sont clairs, à défaut d'être faciles à mettre en œuvre : d'un côté, la menace que l'individu fait peser sur la société, de l'autre, ses liens personnels et familiaux avec l'Etat d'accueil. Dans le cas présent, comment mettre en balance les conséquences personnelles, familiales et professionnelles de la perte de nationalité d'un individu par rapport à l'objectif légitime fort peu quantifiable de maintenir un « lien » entre l'individu et son Etat de nationalité ? Et par ailleurs, que faut-il entendre par « membres de la famille » ? Cette notion doit-elle s'entendre au sens de l'art. 2 la [directive 2004/38 sur le droit de circulation des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles](#) ? Cela pourrait avoir du sens concernant des personnes qui sont *d'anciens* citoyens de l'Union, et pourraient le redevenir en cas de recouvrement de leur nationalité. Faut-il donner à cette expression le sens plus restrictif donné à l'art. 4§1 de la [directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial](#) ? Cette approche pourrait se prévaloir, à l'inverse, du fait que les personnes visées sont des ressortissants d'Etats tiers. Faut-il entendre cette expression dans un autre sens encore, par exemple par référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit à la vie privée et familiale ? Cette dernière approche pourrait se prévaloir du point 45 de l'arrêt, dans lequel la Cour énonce qu'« il incombe, en particulier, aux autorités nationales compétentes et, le cas échéant, aux juridictions nationales de s'assurer qu'une telle perte de nationalité est conforme aux droits fondamentaux garantis par la Charte dont la Cour assure le respect et, tout particulièrement, au droit au respect de la vie familiale, tel qu'il est énoncé à l'article 7 de la Charte », dont on sait qu'il correspond à l'art. 8 CEDH.

La seconde circonstance est également intrigante (l'impossibilité de renoncer à la nationalité de l'Etat tiers). Comme l'a fait remarquer [D. Kochenov](#), elle rend l'appréciation de la légalité du retrait de la citoyenneté de l'Union tributaire des règles d'un pays tiers en matière de nationalité, ce qui relativise d'autant l'affirmation parfois pourtant si [tonitruante](#) de l'autonomie du droit de l'Union européenne.

Quant à la troisième circonstance (le risque sérieux de détérioration substantielle de sa sécurité ou de sa liberté d'aller et venir), elle laisse elle aussi songeur. Ce risque sérieux découle-t-il *ipso facto* de la perte du bénéfice de la protection consulaire européenne ? Ou bien doit-il y avoir des éléments factuels supplémentaires, liés par exemple à l'instabilité du pays ? Et si la personne concernée vit effectivement dans un pays « instable », est-on vraiment censé croire que la présence sur le territoire de ce pays d'une représentation diplomatique d'un Etat membre est vraiment de nature à diminuer notablement ce risque ?

II. Le silence de la Cour sur les binationaux européens : une porte laissée ouverte ?

La Cour n'analyse pas l'hypothèse dans laquelle la deuxième nationalité serait la nationalité d'un Etat membre, hypothèse qui n'était de toute façon pas en cause dans les affaires au principal. A l'inverse, la Cour de justice relève même explicitement au point 32 que « les requérantes au principal (...) ne possèdent la nationalité que d'un seul Etat membre ». C'est qu'en effet, il n'y a que dans l'hypothèse où la deuxième nationalité est celle d'un Etat tiers qu'il est possible de raisonner sur le fondement de l'art. 20 TFUE et de l'arrêt *Rottmann*. Mais serait-il par contre possible, dans l'hypothèse où la deuxième nationalité serait celle d'un Etat membre, de raisonner en termes de liberté de circulation ?

Il est possible ici de raisonner par analogie avec l'arrêt *Lounes* de 2017. La question posée dans cet arrêt à la Cour était de savoir si un citoyen de l'Union européenne ayant acquis la nationalité de l'Etat membre dans lequel il réside après avoir fait usage de sa liberté de circulation pouvait toujours exercer les droits découlant du droit de l'Union européenne, ou devait à l'inverse être considéré comme relevant d'une situation purement interne. La Cour répondit qu'« il y a lieu de souligner que les droits conférés à un citoyen de l'Union par l'article 21, paragraphe 1, TFUE, y compris les droits dérivés dont jouissent les membres de sa famille, tendent, notamment, à favoriser l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'Etat membre d'accueil » (point 56). Or, « un citoyen de l'Union (...) qui, après s'être rendu, dans l'exercice de sa liberté de circulation, et avoir séjourné pendant plusieurs années sur le territoire de l'Etat membre d'accueil (...) acquiert la nationalité de cet Etat membre, tend à s'intégrer durablement dans la société dudit Etat » (point 57). Or, « considérer qu'un tel citoyen, qui s'est vu conférer des droits en vertu de l'article 21, paragraphe 1, TFUE du fait de l'exercice de sa liberté de circulation, doit renoncer au bénéfice de ces droits (...) au motif qu'il a recherché, par la voie de la naturalisation dans cet Etat membre, une insertion plus poussée dans la société de celui-ci, irait à l'encontre de la logique d'intégration progressive favorisée par cette disposition » (point 58). « Il s'ensuivrait en outre qu'un citoyen de l'Union ayant exercé sa liberté de circulation et ayant acquis la nationalité de l'Etat membre d'accueil en sus de sa nationalité d'origine serait, en ce qui concerne sa vie de famille, traité moins favorablement qu'un citoyen de l'Union ayant également exercé cette liberté mais ne possédant que sa nationalité d'origine. Ainsi, les droits conférés à un citoyen de l'Union dans l'Etat membre d'accueil, notamment celui de mener une vie de famille avec un ressortissant d'un Etat tiers, se réduiraient à mesure de son insertion dans la société de cet Etat membre et en fonction du nombre de nationalités dont il dispose » (point 59).

Dès lors, ne peut-on pas dire que la législation néerlandaise dissuade les néerlandais résidant dans un autre Etat membre d'acquérir la nationalité de cet Etat et, réciproquement, les citoyens de l'Union résidant aux pays-Bas d'acquérir la nationalité néerlandaise, dès lors que le statut de double national précarise la nationalité néerlandaise dans l'hypothèse d'une résidence prolongée en dehors du territoire de l'Union ? Et dès lors, cette législation ne va-t-elle pas à l'encontre de « la logique d'intégration progressive favorisée [par l'article 21] » ? La citoyenneté de l'Union européenne garantit une large intégration économique et sociale du citoyen de l'Union européenne dans son Etat membre d'accueil, mais une intégration politique limitée puisque le citoyen de l'Union européenne résidant dans un autre Etat membre ne peut y participer qu'aux élections européennes et municipales. Sans la perspective d'une intégration politique totale, que seule la naturalisation garantit, certains citoyens de l'Union pourraient être dissuadés d'exercer leur droit de libre circulation. Mais l'arrêt *Tjebbes*, par un contraste saisissant avec l'arrêt *Lounes*, en dissuade à tout le moins les citoyens néerlandais, dans la mesure où l'acquisition d'une deuxième nationalité précarise la nationalité néerlandaise. Il est à noter que la Cour de justice relève au point 21 de l'arrêt *Tjebbes* que « dans la mesure où il ne ressort pas de la décision de renvoi que les requérantes au principal ont exercé leur droit à la libre circulation à l'intérieur de l'Union, il n'y a pas lieu de répondre à la question posée au regard de l'article 21 TFUE [droit de circulation et de séjour des citoyens de l'UE] ». Il n'est donc pas impossible que la Cour ait entendu réserver cette hypothèse. Affaire à suivre, donc...

Au final, l'arrêt *Tjebbes* confirme à la fois l'applicabilité du droit de l'Union européenne au droit de la nationalité, alors même qu'il s'agit là d'une compétence réservée des Etats

membres, et la très large discrétion offerte aux Etats membres en la matière, au prix d'un contrôle de proportionnalité quelque peu décevant. Pour autant, l'arrêt présente l'intérêt d'enrichir le corpus de ce que l'on peut qualifier de droit européen de la nationalité, et illustre bien la tension entre l'autonomie du statut de citoyen de l'Union et sa dépendance à une décision souveraine nationale, tension typique d'un droit constitutionnel multiniveaux.