

Revue critique de droit international privé 2010 p. 540

Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation

CJUE, 2 mars 2010, n° C-135/08, AJDA 2010. 937, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat  ; D. 2010. 2868, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot  ; RTD eur. 2010. 599, chron. L. Coutron  ; *ibid.* 617, chron. E. Pataut 

Paul Lagarde

*
**

L'essentiel

Le droit de l'Union, notamment l'article 17 CE, ne s'oppose pas à ce qu'un Etat membre retire à un citoyen de l'Union européenne la nationalité de cet Etat membre acquise par naturalisation lorsque celle-ci a été obtenue de manière frauduleuse à condition que cette décision de retrait respecte le principe de proportionnalité (1).

(Janko Rottmann c. Freistaat Bayern)

1. La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des dispositions du traité CE relatives à la citoyenneté de l'Union européenne.

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Rottmann au Freistaat Bayern, au sujet du retrait par ce dernier de la naturalisation du requérant au principal.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3. La déclaration n° 2 relative à la nationalité d'un Etat membre, jointe par les Etats membres à l'acte final du traité sur l'Union européenne (JOCE 1992, C 191, p. 98), est libellée comme suit :

« La Conférence déclare que, chaque fois que le traité instituant la Communauté européenne fait référence aux ressortissants des Etats membres, la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou tel Etat membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'Etat concerné [...] ».

4. Aux termes de la section A de la décision des chefs d'Etat et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992 concernant certains problèmes soulevés par le Danemark à propos du traité sur l'Union européenne (JOCE 1992, C 348, p. 1) :

« Les dispositions de la deuxième partie du traité instituant la Communauté européenne, qui concerne la citoyenneté de l'Union, accordent aux ressortissants des Etats membres des droits et des protections supplémentaires, comme prévu dans cette partie. Elles ne se substituent en aucune manière à la citoyenneté nationale. La question de savoir si une personne a la nationalité d'un Etat membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'Etat membre concerné ».

Les réglementations nationales

La réglementation allemande

5. L'article 16, paragraphe 1, de la Loi fondamentale allemande prévoit :

« La nationalité allemande ne peut pas être retirée. La perte de la nationalité ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi et, lorsqu'elle intervient contre le gré de l'intéressé, seulement si celui-ci ne devient pas de ce fait apatride ».

6. L'article 8 de la loi sur la nationalité (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz), dans sa version applicable jusqu'au 31 décembre 1999, disposait :

« Un étranger qui s'est établi sur le territoire allemand peut, à sa demande, être naturalisé par le Land sur le territoire duquel il réside dès lors que

1. [...]

2. il ne remplit pas les conditions d'expulsion prévues aux articles 46, paragraphes 1 à 4, et 47, paragraphes 1 ou 2, de la loi sur les ressortissants étrangers [(Ausländergesetz)],

3. là où il s'est établi, il a trouvé un logement indépendant ou un emploi.

[...] ».

7. Selon les dispositions du droit allemand relatives à la nationalité applicables dans le cadre de l'affaire au principal, la naturalisation d'un étranger dépendait en principe de l'abandon ou de la perte de la nationalité qu'il avait jusqu'alors.

8. L'article 48, paragraphes 1 et 2, du code de procédure administrative du Land de Bavière (Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz) est libellé comme suit :

« (1). Un acte administratif illégal peut, alors même qu'il est devenu définitif, être retiré, en tout ou en partie, pour l'avenir ou rétroactivement. [...]

(2) Un acte administratif illégal qui octroie une prestation en espèces unique ou régulière ou une prestation en nature divisible ou qui en constitue la condition ne peut être retiré tant que le bénéficiaire se fie à l'existence dudit acte administratif et que sa confiance est jugée digne de protection après comparaison avec l'intérêt public d'un retrait. [...] Le

bénéficiaire ne peut exciper de la confiance [...]

1. [s'il] a obtenu l'acte administratif par fraude, menaces ou corruption,
2. [s'il] a obtenu l'acte administratif en donnant des indications essentiellement fausses ou incomplètes,
3. [s'il] avait connaissance de l'illégalité de l'acte administratif ou l'ignorait en raison d'une négligence grave.

Dans [ces] cas [...], l'acte administratif est, en principe, retiré rétroactivement ».

La réglementation autrichienne

9. Aux termes de l'article 27, paragraphe 1, de la loi sur la nationalité (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl. 311/1985, ci-après le « StbG ») :

« Quiconque acquiert une nationalité étrangère à sa demande, du fait d'une déclaration ou de son consentement exprès, perd la nationalité autrichienne s'il ne lui a pas été expressément accordé le droit de garder [celle-ci] ».

10. Une autorisation de garder la nationalité autrichienne présuppose, en application de l'article 28, paragraphe 1, point 1, du StbG, que le maintien de celle-ci soit dans l'intérêt de la République d'Autriche en raison de prestations que la personne concernée a déjà fournies ou que cet Etat membre peut attendre d'elle, ou eu égard à des considérations particulières dont il y a lieu de tenir compte.

11. Il ressort des observations du gouvernement autrichien que, au regard du droit autrichien, la perte d'une nationalité étrangère acquise par naturalisation, qu'elle intervienne *ex nunc* ou *ex tunc* dans l'ordre juridique de l'Etat de naturalisation, n'aboutit pas automatiquement à ce que l'intéressé qui a perdu la nationalité autrichienne du fait de l'acquisition de cette nationalité étrangère retrouve rétroactivement la nationalité autrichienne.

12. Selon ce même gouvernement, en pareille hypothèse, la nationalité autrichienne ne peut être obtenue à nouveau que par une décision administrative et pour autant que les conditions prévues à cet égard aux articles 10 et suivants du StbG soient réunies.

13. L'article 10 du StbG, dans sa version entrée en vigueur le 23 mars 2006, dispose :

« (1) Sauf disposition contraire dans la présente loi fédérale, la citoyenneté ne peut être accordée à un étranger que

1. s'il réside légalement et sans interruption sur le territoire fédéral depuis au moins dix ans et s'il y est établi depuis au moins cinq ans ;

2. s'il n'a subi aucune condamnation exécutoire à une peine d'emprisonnement infligée par une juridiction nationale ou étrangère pour une ou plusieurs infractions intentionnelles, [...]

3. s'il n'a subi aucune condamnation exécutoire à une peine d'emprisonnement infligée par une juridiction nationale pour un délit financier ;

4. si aucune procédure pénale n'est engagée contre lui devant une juridiction nationale [en raison d']une infraction intentionnelle ou [d']un délit financier passible d'une peine d'emprisonnement ;

[...]

(2) La citoyenneté ne peut être accordée à un étranger

[...]

2. s'il a subi plus d'une condamnation exécutoire pour une infraction administrative grave avec un degré de gravité particulier, [...]

[...]

(4) La condition visée au paragraphe 1, point 1, [de même que] l'obstacle à l'octroi mentionné au paragraphe 2, point 2, [...] ne [sont] pas applicables

1. à un étranger résidant sur le territoire fédéral qui a possédé la citoyenneté sans interruption pendant dix ans au moins et l'a perdue autrement que par retrait [...]

[...] »

Le droit international

La Déclaration universelle des droits de l'homme

14. L'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948, dispose :

« 1. Tout individu a droit à une nationalité.

2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit de changer de nationalité ».

La convention sur la réduction des cas d'apatridie

15. L'article 7 de la convention sur la réduction des cas d'apatridie, faite à New York le 30 août 1961 et entrée en vigueur le 13 décembre 1975, est libellé comme suit :

« 1. a) Si la législation d'un Etat contractant prévoit la répudiation, celle-ci n'entraîne pour un individu la perte de sa nationalité que s'il en possède ou en acquiert une autre ;

[...]

2. Un individu possédant la nationalité d'un Etat contractant et qui sollicite la naturalisation dans un pays étranger ne perd sa nationalité que s'il acquiert ou a reçu l'assurance d'acquérir la nationalité de ce pays.

3. Sous réserve des dispositions des paragraphes 4 et 5 du présent article, nul ne peut perdre sa nationalité, s'il doit de ce fait devenir apatride, parce qu'il quitte le pays dont il possède la nationalité, réside à l'étranger, ne se fait pas immatriculer ou pour toute autre raison analogue.

4. La perte de la nationalité qui affecte un individu naturalisé peut être motivée par la résidence à l'étranger pendant une période dont la durée, fixée par l'Etat contractant, ne peut être inférieure à sept années consécutives si l'intéressé ne déclare pas aux autorités compétentes son intention de conserver sa nationalité.

[...]

6. A l'exception des cas prévus au présent article, un individu ne peut perdre la nationalité d'un Etat contractant s'il doit de ce fait devenir apatride, alors même que cette perte ne serait pas expressément exclue par toute autre disposition de la présente Convention ».

16. L'article 8 de la même convention dispose :

« 1. Les Etats contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu si cette privation doit le rendre apatride.

2. Nonobstant la disposition du premier paragraphe du présent article, un individu peut être privé de la nationalité d'un Etat contractant :

a) Dans les cas où, en vertu des paragraphes 4 et 5 de l'article 7, il est permis de prescrire la perte de la nationalité ;

b) S'il a obtenu cette nationalité au moyen d'une fausse déclaration ou de tout autre acte frauduleux.

[...]

4. Un Etat contractant ne fera usage de la faculté de priver un individu de sa nationalité dans les conditions définies aux paragraphes 2 et 3 du présent article que conformément à la loi, laquelle comportera la possibilité pour l'intéressé de faire valoir tous ses moyens de défense devant une juridiction ou un autre organisme indépendant. »

17. L'article 9 de cette même convention dispose que les Etats contractants ne priveront de leur nationalité aucun individu ou groupe d'individus pour des raisons d'ordre racial, ethnique, religieux ou politique.

La convention européenne sur la nationalité

18. La convention européenne sur la nationalité, du 6 novembre 1997, a été adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe et est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000. Elle est applicable depuis cette dernière date en Autriche et a été ratifiée par la République fédérale d'Allemagne le 11 mai 2005. Aux termes de l'article 3 de cette convention :

« 1. Il appartient à chaque Etat de déterminer par sa législation quels sont ses ressortissants.

2. Cette législation doit être admise par les autres Etats, pourvu qu'elle soit en accord avec les conventions internationales applicables, le droit international coutumier et les principes de droit généralement reconnus en matière de nationalité ».

19. L'article 4 de ladite convention prévoit :

« Les règles sur la nationalité de chaque Etat partie doivent être fondées sur les principes suivants :

a. chaque individu a droit à une nationalité ;

b. l'apatridie doit être évitée ;

c. nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité ;

[...] »

20. L'article 7 de cette même convention est libellé comme suit :

« 1. Un Etat partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité de plein droit ou à son initiative, sauf dans les cas suivants :

a) acquisition volontaire d'une autre nationalité ;

b) acquisition de la nationalité de l'Etat partie à la suite d'une conduite frauduleuse, par fausse information ou par dissimulation d'un fait pertinent de la part du requérant ;

[...]

3. Un Etat partie ne peut prévoir dans son droit interne la perte de sa nationalité en vertu des paragraphes 1 et 2 de cet article si la personne concernée devient ainsi apatride, à l'exception des cas mentionnés au paragraphe 1, alinéa b), de cet article ».

21. L'article 9 de la convention européenne sur la nationalité prévoit que chaque Etat partie facilitera, pour les cas et dans les conditions prévues dans son droit interne, la réintégration dans sa nationalité des personnes qui la possédaient et qui résident légalement et habituellement sur son territoire.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

22. Le requérant au principal est né à Graz (Autriche) et était initialement, par sa naissance, ressortissant de la République d'Autriche.

23. En 1995, il a transféré son domicile à Munich (Allemagne) après avoir été entendu par le Landesgericht für Strafsachen Graz (tribunal régional en matière pénale de Graz) dans le cadre d'une enquête le concernant ouverte en raison de soupçons, qu'il réfute, d'escroquerie aggravée à titre professionnel dans le cadre de l'exercice de sa profession.

24. En février 1997, le Landesgericht für Strafsachen Graz a délivré un mandat d'arrêt national à l'encontre du requérant au principal.

25. Celui-ci a demandé la nationalité allemande en février 1998. Lors de la procédure de naturalisation, il a omis de mentionner les poursuites dont il faisait l'objet en Autriche. Le document de naturalisation, daté du 25 janvier 1999, lui a été délivré le 5 février 1999.

26. La naturalisation du requérant au principal en Allemagne a eu pour effet, conformément au droit autrichien, de lui faire perdre la nationalité autrichienne.

27. En août 1999, la ville de Munich a été informée par les autorités municipales de Graz que le requérant au principal faisait l'objet d'un mandat d'arrêt délivré dans cette dernière ville. Par ailleurs, en septembre 1999, le ministère public autrichien a informé la ville de Munich, entre autres, du fait que le requérant au principal avait déjà été poursuivi en juillet 1995 devant le Landesgericht für Strafsachen Graz.

28. Au vu de ces circonstances, le Freistaat Bayern, après que le requérant au principal eut été entendu, a décidé de retirer rétroactivement la naturalisation par décision du 4 juillet 2000, au motif que ce dernier avait dissimulé qu'il faisait l'objet d'une information judiciaire en Autriche et qu'il avait par conséquent obtenu frauduleusement la nationalité allemande. Le retrait de la naturalisation obtenue en Allemagne n'est pas encore définitif du fait du recours en annulation formé à l'encontre de cette décision par le requérant au principal.

29. Statuant en degré d'appel, le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (cour administrative du Land de Bavière) a, par arrêt du 25 octobre 2005, jugé que le retrait de la naturalisation du requérant au principal, fondé sur l'article 48, paragraphe 1, première phrase, du code de procédure administrative du Land de Bavière, est compatible avec le droit allemand, même si ce retrait devait avoir pour conséquence, lorsqu'il devient définitif, d'entraîner l'apatridie de l'intéressé.

30. La demande en « Revision » du requérant au principal dont le Bundesverwaltungsgericht (Cour fédérale administrative) est actuellement saisi est dirigée contre cet arrêt du 25 octobre 2005.

31. La juridiction de renvoi relève que la naturalisation acquise de manière frauduleuse par le requérant au principal était illégale dès l'origine et pouvait, par conséquent, être retirée par les autorités allemandes compétentes dans le cadre de leur pouvoir d'appréciation. Elle précise que, en vertu des dispositions pertinentes du droit autrichien, à savoir le StbG, le requérant au principal ne remplit pas actuellement les conditions pour être réintégré immédiatement dans la nationalité autrichienne.

32. Dans son arrêt, le Bayerischer Verwaltungsgerichtshof avait relevé que, dans le cas où, du fait du retrait d'une naturalisation obtenue par fraude, une personne devient apatride, avec pour conséquence qu'elle perd la citoyenneté de l'Union, il suffit, pour respecter la réserve formulée par la Cour dans l'arrêt du 7 juillet 1992, *Micheletti e.a.* (C-369/90, Rec. p. I-4239) - selon laquelle les Etats membres doivent exercer leur compétence en matière de nationalité dans le respect du droit de l'Union -, que l'importance des droits conférés du fait de cette citoyenneté de l'Union soit prise en compte par l'autorité compétente allemande dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Selon cette juridiction, supposer l'existence, en droit de l'Union, d'une obligation de ne pas procéder au retrait d'une naturalisation obtenue frauduleusement aurait pour conséquence d'affecter, dans son essence, le pouvoir souverain des Etats membres, reconnu par l'article 17, paragraphe 1, CE, de définir les modalités d'application de leur droit de la nationalité.

33. En revanche, la juridiction de renvoi estime que l'importance et la portée de cette réserve formulée dans l'arrêt *Micheletti e.a.*, précité, n'ont pas encore été clarifiées dans la jurisprudence de la Cour. La Cour aurait uniquement déduit de cette réserve le principe selon lequel un Etat membre ne peut pas restreindre les effets d'une attribution de nationalité par un autre Etat membre en posant une condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice d'une liberté fondamentale prévue par le traité CE. Selon la juridiction de renvoi, il n'est pas suffisamment clair si le statut d'apatridie et la perte de la citoyenneté de l'Union acquise régulièrement auparavant, liée au retrait d'une naturalisation, est compatible avec le droit de l'Union, et en particulier avec l'article 17, paragraphe 1, CE.

34. La juridiction de renvoi estime qu'il est au moins possible que la République d'Autriche, en tant qu'Etat membre de la nationalité d'origine du requérant au principal, soit tenue, en vertu du principe de loyauté de l'Union et en prenant en considération les valeurs inscrites dans la convention sur la réduction des cas d'apatridie ainsi qu'à l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la convention européenne sur la nationalité, d'interpréter et d'appliquer son droit national ou de l'adapter de façon à éviter que la personne concernée devienne apatride lorsque, comme dans l'affaire au principal, cette personne n'a pas été autorisée à garder sa nationalité d'origine par suite de l'acquisition d'une nationalité étrangère.

35. C'est dans ces conditions que le Bundesverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le droit communautaire s'oppose-t-il à la conséquence juridique de la perte de la citoyenneté de l'Union européenne (ainsi que des droits et des libertés fondamentales qui y sont liés) résultant du fait que le retrait, dans un Etat membre (la République fédérale d'Allemagne), d'une naturalisation obtenue par fraude, retrait qui est en soi légal en application du droit [de cet Etat membre], a pour conséquence que la personne concernée devient apatride parce que, comme dans le cas du requérant [au principal], elle ne recouvre pas la nationalité [d'un autre Etat membre (la République d'Autriche)] qu'elle avait à l'origine en raison des dispositions applicables du droit de [ce dernier] ?

2) [Dans l'affirmative,] l'Etat membre [...] qui a naturalisé un citoyen de l'Union européenne et entend procéder au retrait [de cette] naturalisation [parce qu'elle a été] obtenue frauduleusement doit-il s'abstenir de le faire si ou aussi longtemps que ce retrait [...] a pour conséquence la perte de la citoyenneté de l'Union (ainsi que des droits et des libertés fondamentales qui y sont liés), ou l'Etat membre [...] de la nationalité initiale est-il tenu, pour respecter le droit communautaire, d'interpréter, d'appliquer ou encore d'adapter son droit national de manière à éviter une telle conséquence juridique ? ».

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question et la première partie de la seconde question

36. Par la première question et la première partie de la seconde question, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si le droit de l'Union, notamment l'article 17 CE, s'oppose à ce qu'un Etat membre retire à un citoyen de l'Union la nationalité de cet Etat membre acquise de manière frauduleuse par naturalisation dans la mesure où ce retrait prive l'intéressé de son statut de citoyen de l'Union et du bénéfice des droits y attachés en le rendant apatride, l'acquisition de la nationalité de cet Etat membre par naturalisation ayant entraîné, dans le chef de la personne concernée, la perte de la nationalité de son Etat membre d'origine.

37. Tous les gouvernements ayant soumis des observations à la Cour ainsi que le Freistaat Bayern et la Commission des Communautés européennes font valoir que les règles relatives à l'acquisition et à la perte de la nationalité relèvent de la compétence des Etats membres. Certains d'entre eux en déduisent qu'une décision de retrait de la naturalisation telle que celle en cause au principal ne peut pas relever du droit de l'Union. Ils renvoient, dans ce cadre, à la déclaration n° 2

relative à la nationalité d'un Etat membre, jointe par les Etats membres à l'acte final du traité UE.

38. Les gouvernements allemand et autrichien font également valoir que, au moment de la décision de retrait de la naturalisation du requérant au principal, celui-ci était un ressortissant allemand, résidant en Allemagne, auquel était adressé un acte administratif émanant d'une autorité allemande. Selon ces gouvernements, soutenus par la Commission, il s'agit donc d'une situation purement interne n'ayant aucun lien de rattachement au droit de l'Union, celui-ci ne trouvant pas à s'appliquer au seul fait qu'un Etat membre adopte une mesure à l'égard de l'un de ses ressortissants. La circonstance que, dans une situation telle que celle au principal, l'intéressé ait fait usage de son droit à la libre circulation avant sa naturalisation ne saurait constituer à lui seul un élément transfrontalier susceptible de jouer un rôle en ce qui concerne le retrait de ladite naturalisation.

39. Il convient à cet égard de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque Etat membre (arrêts *Micheletti e.a.*, précité, point 10 ; CJCE, 11 nov. 1999, n° C-179/98, *Mesbah*, RDSS 2000. 188, obs. F. Bocquillon et F. Kessler ; *ibid.* 474, obs. M. Badel, I. Daugareilh, R. Lafore et C. Willmann ; Rec. p. I-7955, point 29, ainsi que CJCE, 19 oct. 2004, n° C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen c/ Secretary of State for the Home Department*, AJDA 2004. 2237 ; D. 2004. 3036 ; Rec. p. I-9925, point 37).

40. Certes, la déclaration n° 2 relative à la nationalité d'un Etat membre, jointe par les Etats membres à l'acte final du traité UE, ainsi que la décision des chefs d'Etat et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen d'Edimbourg des 11 et 12 décembre 1992 concernant certains problèmes soulevés par le Danemark à propos du traité UE, qui étaient destinées à clarifier une question qui est particulièrement importante pour les Etats membres, à savoir la délimitation du champ d'application *ratione personae* des dispositions du droit de l'Union faisant référence à la notion de ressortissant, doivent être prises en considération en tant qu'instruments d'interprétation du traité CE, plus particulièrement en vue de déterminer le champ d'application *ratione personae* de ce dernier.

41. Toutefois, le fait qu'une matière ressortit à la compétence des Etats membres n'empêche pas que, dans des situations relevant du droit de l'Union, les règles nationales concernées doivent respecter ce dernier [voir, en ce sens, CJCE, 24 nov. 1998, n° C-274/96, *Bickel*, AJDA 1999. 302, chron. H. Chavrier, H. Legal et G. de Bergues ; D. 1999. 274 ; obs. S. Perez ; *Rev. science crim.* 1999. 641, obs. L. Idot ; *RTD eur.* 1999. 729, chron. J.-G. Huglo ; Rec. p. I-7637, point 17 (s'agissant d'une réglementation nationale en matière pénale et de procédure pénale) ; CJCE, 2 oct. 2003, n° C-148/02, *Garcia Avello c/ Belgique*, AJDA 2004. 315, chron. J.-M. Belorgey, S. Gervasoni et C. Lambert ; *ibid.* 1076, chron. J.-M. Belorgey, S. Gervasoni et C. Lambert ; D. 2004. 1476 ; note M. Audit ; *Rev. crit. DIP* 2004. 184, note P. Lagarde ; *RTD civ.* 2004. 62, obs. J. Hauser ; *RTD eur.* 2004. 559, note A. Iliopoulou ; Rec. p. I-11613, point 25 (s'agissant de règles nationales régissant le nom d'une personne) ; 12 juillet 2005, *Schempp*, C-403/03, Rec. p. I-6421, point 19 (s'agissant de règles nationales relatives à la fiscalité directe), ainsi que du 12 septembre 2006, *Espagne c/ Royaume-Uni*, C-145/04, AJDA 2006. 2271, chron. E. Broussy, F. Donnat et C. Lambert ; *RTD eur.* 2007. 25, étude L. Burgorgue-Larsen ; Rec. p. I-7917, point 78 (s'agissant de règles nationales déterminant les titulaires du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen)].

42. Il est manifeste que la situation d'un citoyen de l'Union qui, tel le requérant au principal, est confronté à une décision de retrait de la naturalisation adoptée par les autorités d'un Etat membre le plaçant, après qu'il a perdu la nationalité d'un autre Etat membre qu'il possédait à l'origine, dans une situation susceptible d'entraîner la perte du statut conféré par l'article 17 CE et des droits y attachés relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union.

43. Ainsi que la Cour l'a relevé à plusieurs reprises, le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des Etats membres (voir, notamment, CJCE, 20 sept. 2001, n° C-184/99, *Rudy Grzelczyk c/ Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, D. 2001. 2943 ; RDSS 2002. 396, obs. I. Daugareilh ; *RTD eur.* 2003. 553, note F. David ; Rec. p. I-6193, point 31, ainsi que CJCE, 17 sept. 2002, n° C-413/99, *Baumbast c/ Secretary of State for the Home Department*, AJDA 2003. 1038, chron. J.-M. Belorgey, S. Gervasoni et C. Lambert ; D. 2002. 2774 ; *Rev. science crim.* 2003. 156, obs. L. Idot ; Rec. p. I-7091, point 82).

44. L'article 17, paragraphe 2, CE attache audit statut les devoirs et les droits prévus par le traité CE, dont celui de se prévaloir de l'article 12 CE dans toutes les situations relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit de l'Union (voir, notamment, CJCE, 12 mai 1998, n° C-85/96, *Martinez Sala (Mme) c/ Freistaat Bayern*, AJDA 1998. 801, chron. H. Chavrier, H. Legal et G. de Bergues ; *ibid.* 2000. 307, chron. H. Chavrier, H. Legal et G. de Bergues ; D. 1998. 165 ; Rec. p. I-2691, point 62, et *Schempp*, précité, point 17).

45. Ainsi, les Etats membres doivent, dans l'exercice de leur compétence en matière de nationalité, respecter le droit de l'Union (arrêts *Micheletti e.a.*, précité, point 10 ; *Mesbah*, précité, point 29 ; du 20 février 2001, *Kaur*, C-192/99, Rec. p. I-1237, point 19, ainsi que *Zhu et Chen*, précité, point 37).

46. Dans ces conditions, il appartient à la Cour de se prononcer sur les questions préjudicielles posées par la juridiction de renvoi, qui concernent 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.

47. A cet égard, la juridiction de renvoi s'interroge essentiellement sur la réserve formulée par la jurisprudence de la Cour citée au point 45 du présent arrêt, selon laquelle les Etats membres doivent, dans l'exercice de leur compétence en matière de nationalité, respecter le droit de l'Union, et sur les conséquences de cette réserve dans une situation telle que celle en cause au principal.

48. La réserve selon laquelle il y a lieu de respecter le droit de l'Union ne porte pas atteinte au principe de droit international déjà reconnu par la Cour, et rappelé au point 39 du présent arrêt, selon lequel les Etats membres sont compétents pour définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, mais consacre le principe selon lequel, lorsqu'il s'agit de citoyens de l'Union, l'exercice de cette compétence, dans la mesure où il affecte les droits conférés et protégés par l'ordre juridique de l'Union, comme c'est notamment le cas pour une décision de retrait de la naturalisation telle que celle en cause au principal, est susceptible d'un contrôle juridictionnel opéré au regard du droit de l'Union.

49. Contrairement à la requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Kaur*, précité, qui, ne répondant pas à la définition de ressortissant du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, n'a pas pu être privée des droits découlant du statut de citoyen de l'Union, le requérant au principal a eu incontestablement les nationalités autrichienne puis allemande et a joui, par conséquent, dudit statut et des droits qui s'y attachent.

50. Toutefois, ainsi que plusieurs gouvernements ayant soumis des observations à la Cour l'ont fait valoir, dès lors qu'une décision de retrait de la naturalisation telle que celle en cause au principal est fondée sur la fraude commise par l'intéressé dans le cadre de la procédure d'acquisition de la nationalité concernée, une telle décision pourrait être conforme au droit de l'Union.

51. En effet, une décision de retrait de la naturalisation en raison de manoeuvres frauduleuses correspond à un motif

d'intérêt général. A cet égard, il est légitime pour un Etat 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.

52. Cette conclusion relative à la légitimité, dans son principe, d'une décision de retrait de la naturalisation prise dans des circonstances telles que celles de la cause au principal se trouve corroborée par les dispositions pertinentes de la convention sur la réduction des cas d'apatridie. En effet, l'article 8, paragraphe 2, de celle-ci dispose qu'un individu peut se voir privé de la nationalité d'un Etat contractant s'il a obtenu cette nationalité au moyen d'une fausse déclaration ou de tout autre acte frauduleux. De même, l'article 7, paragraphes 1 et 3, de la convention européenne sur la nationalité n'interdit pas à un Etat partie de 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.

53. Ladite conclusion est par ailleurs conforme au principe de droit international général selon lequel nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ce principe étant repris à l'article 15, paragraphe 2, de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 4, sous c), de la convention européenne sur la nationalité. En effet, lorsqu'un Etat prive une personne de sa nationalité en raison du comportement frauduleux de celle-ci, légalement établi, une telle privation ne peut être considérée comme un acte arbitraire.

54. Ces considérations sur la légitimité, dans son principe, d'une décision de retrait de la naturalisation en raison de manoeuvres frauduleuses restent, en principe, valables lorsqu'un tel retrait a pour conséquence que la personne concernée perde, outre la nationalité de l'Etat membre de naturalisation, la citoyenneté de l'Union.

55. Toutefois, dans un tel cas de figure, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si la décision de retrait en cause au principal respecte le principe de proportionnalité en ce qui concerne les conséquences qu'elle comporte sur la situation de la personne concernée au regard du droit de l'Union, outre, le cas échéant, l'examen de la proportionnalité de cette décision au regard du droit national.

56. Partant, vu l'importance qu'attache le droit primaire au statut de citoyen de l'Union, il convient, lors de l'examen d'une décision de retrait de la naturalisation, de tenir compte des conséquences éventuelles que cette décision emporte pour l'intéressé et, le cas échéant, pour les membres de sa famille en ce qui concerne la perte des droits dont jouit tout citoyen de l'Union. Il importe à cet égard de vérifier, notamment, si cette perte est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction commise par celui-ci, au temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait ainsi qu'à la possibilité pour l'intéressé de recouvrer sa nationalité d'origine.

57. S'agissant plus particulièrement de ce dernier aspect, un Etat membre dont la nationalité a été acquise de manière frauduleuse ne saurait être considéré comme obligé, en application de l'article 17 CE, de s'abstenir du retrait de la naturalisation au seul motif que l'intéressé n'a pas recouvré la nationalité de son Etat membre d'origine.

58. Il incombe néanmoins à la juridiction nationale d'apprécier si, au regard de l'ensemble des circonstances pertinentes, le respect du principe de proportionnalité exige que, avant qu'une telle décision de retrait de la naturalisation prenne effet, il soit accordé à l'intéressé un délai raisonnable afin qu'il puisse essayer de recouvrer la nationalité de son Etat membre d'origine.

59. Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question et à la première partie de la seconde question que le droit de l'Union, notamment l'article 17 CE, ne s'oppose pas à ce qu'un Etat membre retire à un citoyen de l'Union la nationalité de cet Etat membre acquise par naturalisation lorsque celle-ci a été obtenue de manière frauduleuse à condition que cette décision de retrait respecte le principe de proportionnalité.

Sur la seconde partie de la seconde question

60. Par la seconde partie de la seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, lorsqu'un citoyen de l'Union se trouvant dans une situation telle que celle du requérant au principal est confronté à une décision de retrait de la naturalisation risquant d'aboutir à la perte de son statut de citoyen de l'Union, le droit de l'Union, et notamment l'article 17 CE, doit être interprété en ce sens que l'Etat membre dont il possédait la nationalité à l'origine a l'obligation d'interpréter sa réglementation nationale de manière à éviter cette perte en lui permettant de recouvrer cette nationalité.

61. En l'occurrence, il y a lieu de relever que le retrait de la naturalisation acquise par le requérant au principal en Allemagne n'est pas devenu définitif et qu'aucune décision à l'égard de son statut n'a été prise par l'Etat membre dont il possédait la nationalité à l'origine, à savoir la République d'Autriche.

62. Il convient, dans le cadre du présent renvoi préjudiciel, de rappeler que les principes découlant du présent arrêt en ce qui concerne la compétence des Etats membres en matière de nationalité ainsi que leur obligation d'exercer cette compétence dans le respect du droit de l'Union s'appliquent tant à l'Etat membre de naturalisation qu'à l'Etat membre de la nationalité d'origine.

63. Toutefois, la Cour ne peut pas se prononcer sur la question de savoir si le droit de l'Union s'oppose à une décision qui n'a pas encore été adoptée. Ainsi que le gouvernement autrichien l'a fait valoir lors de l'audience, il incombera éventuellement aux autorités autrichiennes d'adopter une décision quant à la question de savoir si le requérant au principal retrouve sa nationalité d'origine et, le cas échéant, aux juridictions autrichiennes d'en apprécier la régularité, lorsqu'elle aura été prise, à la lumière des principes découlant du présent arrêt.

64. Eu égard à ce qui précède, il n'y a pas lieu de statuer, dans le cadre du présent renvoi, sur la seconde partie de la seconde question.

Sur les dépens (...)

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

Le droit de l'Union, notamment l'article 17 CE, ne s'oppose pas à ce qu'un Etat membre retire à un citoyen de l'Union européenne la nationalité de cet Etat membre acquise par naturalisation lorsque celle-ci a été obtenue de manière frauduleuse à condition que cette décision de retrait respecte le principe de proportionnalité.

Du 2 mars 2010. - Cour de justice de l'Union européenne (aff. C-135/08). - MM. Skouris, prés. ; Lenaerts, Bonichot, E. Levits et M^{me} P. Lindh, présidents de chambre ; MM. Caoimh , rapp. ; Poiares Maduro, av. gén.

1. Cet arrêt confirme le principe selon lequel, si la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque Etat membre, ceux-ci doivent, dans l'exercice de leur compétence en matière de nationalité, respecter le droit de l'Union (points 39 et 45 ; v. déjà 7 juillet 1992, *Micheletti*, C-369/90, Rec. p. I-4239, point 10 ; 11 novembre 1999, *Mesbah*, C-179/98, Rec. p. I-7955, point 29, préc. ; 20 février

2001, *Kaur*, aff. C-192/99, point 19 ; 19 octobre 2004, *Zhu et Chen*, C-200/02, Rec. p. I-9925, point 37, préc.). Il va cependant sensiblement plus loin que les précédents sur ce dernier point. Son apport propre est de préciser le contrôle de la Cour de justice lorsque la combinaison des lois de deux Etats membres aboutit à faire perdre à un individu possédant la nationalité de l'un et de l'autre de ces Etats ses deux nationalités et, du même coup, la citoyenneté européenne. Sa portée pourrait cependant dépasser cette hypothèse, tant la citoyenneté de l'Union paraît être aujourd'hui une notion en pleine expansion (cf. la chronique d'Etienne Pataut, « Citoyenneté de l'Union et nationalité étatique », à paraître *RTD eur.*, n° 3/2010 [\[B\]](#)).

Qu'il appartienne à chaque Etat de définir les conditions d'acquisition et de perte de sa nationalité est une évidence du droit positif sur laquelle il n'y a pas lieu de s'étendre ici. Qu'un encadrement des droits nationaux de la nationalité par le droit international soit une nécessité, particulièrement pour ce qui concerne la perte de la nationalité, est une opinion exprimée par de nombreux auteurs et non des moindres (Hannah Arendt, texte de 1941 reproduit in *La tradition cachée*, 1987, p. 51 s. ; comp. Rezek, « Le droit international de la nationalité », *Rec. Cours La Haye*, vol. 198, 1986 III, p. 337 s. ; C. Kessedjian, « Un fondement international au droit des déchéances de nationalité ? », in *Les bons sentiments, Le genre humain*, n° 29-1995, p. 149 s.), au vu notamment des dénationalisations massives de la première moitié du 20^e siècle. Cette opinion, malgré quelques succès, peine encore à s'imposer dans le droit international positif (v. notre ouvrage, *La nationalité française*, 3^e éd., n° 10 s.).

2. S'agissant du droit européen, la Cour de justice avait toujours fait preuve d'une grande prudence en matière de nationalité. Sans prétendre empiéter sur la compétence des Etats membres, elle avait simplement manifesté sa volonté de faire respecter le droit communautaire dans les cas où le droit de nationalité d'un Etat membre entrerait en conflit avec lui. Le traité de Rome du 25 mars 1957 attribuant aux ressortissants des Etats membres la liberté d'établissement et la libre prestation des services, la Cour de justice a veillé à ce qu'un Etat membre ne refuse pas ce bénéfice au national d'un autre Etat membre pour le motif que celui-ci aurait possédé de façon plus effective une autre nationalité qui ne lui aurait pas procuré un tel avantage (arrêts *Gullung*, 19 janvier 1988, aff. C-292/86, et *Micheletti* préc. ; *adde*, pour la libre circulation des travailleurs, CJCE 12 mai 1998, *Gilly*, aff. C-336/96). De même a-t-elle jugé que l'interdiction de toute discrimination à raison de la nationalité à l'encontre des ressortissants des Etats membres (art. 18 TFUE, ex-art. 12 TCE) vaut pour tous, même s'ils possèdent également la nationalité d'un Etat tiers (v., pour la caution *judicatum solvi*, CJCE, 2 oct. 1997, n° C-122/96, *Saldanha c/ Hiross Holding AG*, D. 1997. 214 [\[B\]](#) ; *Rev. crit. DIP* 1998. 283, note G. A.L. Droz [\[B\]](#), point 15). L'introduction dans le droit primaire, par le traité de Maastricht, de la notion de citoyenneté européenne, superposée à la nationalité d'un Etat membre (aujourd'hui art. 20 TFUE, ex-art. 17 TCE), a élargi le champ d'action des citoyens de l'Union à l'intérieur de celle-ci et par là même le domaine d'application du droit européen, mais n'a pas (ou n'avait pas) changé la nature du contrôle exercé sur ce point par la Cour de justice (v. par ex. invoquant à la fois, pour trancher un conflit positif de nationalités commandant l'attribution d'un nom, le principe de non-discrimination et la citoyenneté européenne, l'arrêt *Garcia Avello*, CJCE, 2 oct. 2003, n° C-148/02, *AJDA* 2004. 315, chron. J.-M. Belorgey, S. Gervasoni et C. Lambert [\[B\]](#) ; *ibid.* 1076, chron. J.-M. Belorgey, S. Gervasoni et C. Lambert [\[B\]](#) ; D. 2004. 1476 [\[B\]](#), note M. Audit [\[B\]](#) ; *Rev. crit. DIP* 2004. 184, note P. Lagarde [\[B\]](#) ; *RTD civ.* 2004. 62, obs. J. Hauser [\[B\]](#) ; *RTD eur.* 2004. 559, note A. Iliopoulou [\[B\]](#), *JDI* 2004. 1219, note S. Poillot-Peruzetto).

3. Les arrêts précités ont statué sur des conflits positifs de nationalités (v. encore CJCE, 16 juill. 2009, n° C-168/08, *Hadadi c/ Mesko (Mme)*, D. 2009. 2106 [\[B\]](#), obs. V. Egéa [\[B\]](#) ; *ibid.* 2010. 1243, obs. G. Serra et L. Williatte-Pellitteri [\[B\]](#) ; *ibid.* 1585, obs. P. Courbe et F. Jault-Seseke [\[B\]](#) ; *AJ famille* 2009. 348, obs. A. Boiché [\[B\]](#) ; *Rev. crit. DIP* 2010. 184, note C. Brière [\[B\]](#) ; *RTD eur.* 2010. 421, chron. M. Douchy-Oudot et E. Guinchard [\[B\]](#) ; *ibid.* 617, chron. E. Pataut [\[B\]](#) ; *ibid.* 769, note P. Lagarde [\[B\]](#) ; *JDI* 2010. 157, note d'Avout). L'originalité de l'arrêt *Rottmann* est de s'être prononcé sur une hypothèse de conflit négatif de nationalités. L'arrêt retrace les faits en détail. Pour faire bref, M. Rottmann était initialement de nationalité autrichienne. Il a acquis volontairement, par naturalisation, la nationalité allemande en 1999. De ce fait, il a perdu la nationalité autrichienne par l'effet d'une disposition de la loi autrichienne analogue à l'ancien article 87 du code de la nationalité française. En 2000, les autorités administratives allemandes ont prononcé le retrait de la naturalisation de M. Rottmann pour fraude. Celui-ci avait en effet dissimulé aux autorités allemandes qu'il était alors poursuivi en Autriche pour escroquerie et qu'un mandat d'arrêt avait été délivré à son encontre dès 1997.

Le retrait de la naturalisation était parfaitement régulier au regard du droit allemand, comme il l'aurait été au regard du droit français (art. 27-2 C. civ.). Il l'était aussi au regard du droit international public. L'arrêt reproduit les textes pertinents de la convention de New York du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie et de la convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997 (non ratifiées par la France) qui autorisent l'une et l'autre un Etat à priver de sa nationalité l'individu qui l'avait obtenue au moyen d'une conduite frauduleuse, quand bien même il deviendrait apatride.

Le retrait de la naturalisation frauduleusement obtenue par M. Rottmann était-il également régulier au regard du droit européen ? L'intéressé soutenait en effet que ce retrait entraînait son apatridie et donc, pour lui, la perte de sa citoyenneté européenne. C'est pour lever ce doute que la juridiction administrative allemande saisie du recours contre la décision de retrait a demandé à la Cour de justice si une telle conséquence n'était pas contraire au droit communautaire et, dans l'affirmative, si c'était à l'Etat qui avait accordé la naturalisation de s'abstenir de la retirer ou à l'Etat d'origine d'adapter son droit national pour éviter en pareil cas la perte de sa nationalité. La Cour de justice pose à cette occasion des principes qui accentuent le pouvoir de contrôle qu'elle se reconnaît sur les droits nationaux (I), dont il faut essayer de dégager la portée pratique sur les droits nationaux de la nationalité et particulièrement sur le droit français (II).

I

A. - 4. Il n'était pas évident que les questions posées à la Cour relevassent du droit de l'Union. Une première objection, justement écartée (implicitement par la Cour et de façon plus argumentée par l'avocat général Poiras Maduro, concl., point 13), avait été formulée par les deux gouvernements impliqués d'Allemagne et d'Autriche et tenait au caractère prétendument interne de la situation (point 38). Le caractère transfrontière de celle-ci résultait pourtant clairement de ce que l'intéressé était un national autrichien, donc citoyen de l'Union, qui avait exercé son droit de libre circulation en venant s'établir en Allemagne.

5. Une autre objection, bien plus sérieuse, venait de ce que précisément le droit de la nationalité est de la compétence des Etats membres. Suffisait-il, pour y répondre, de rappeler comme le fait la Cour (point 41) que, dans les matières relevant normalement de leur compétence, les Etats membres doivent néanmoins respecter le droit de l'Union ? Ainsi, pour le nom, bien que la réglementation de la matière relève du droit des Etats membres, ceux-ci ne doivent pas imposer des solutions entravant le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union (arrêt *Garcia Avello*, point 25, *Grunkin-Paul*, 14 octobre 2008, aff. C-353/06, point 16). Ce même raisonnement peut-il être tenu pour la nationalité ? Certes, la Cour a souvent énoncé que dans cette matière, la compétence des Etats membres doit s'exercer dans le respect du droit communautaire. Toutefois, dans les affaires où cette restriction a été énoncée, il s'agissait de faire toute sa place à la possession par une personne de la nationalité d'un Etat membre et d'éviter qu'une solution inappropriée d'un conflit positif de nationalités par un Etat membre ne prive cette personne d'un avantage attaché par le droit de l'Union à la possession d'une telle nationalité, qu'il s'agisse de la liberté d'établissement ou de prestation de services (arrêt *Micheletti*, rappelé par l'arrêt *Mesbah*, point 3 ou encore des options de compétence ouvertes par le règlement Bruxelles II bis, arrêt *Hadadi*). De même a-t-elle jugé à plusieurs reprises qu'« il n'appartient pas à un Etat membre de restreindre les effets de

l'attribution de la nationalité d'un autre Etat membre, en exigeant une condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice des libertés fondamentales prévues par le traité » (*Zhu et Chen*, point 39, dans un cas limite proche de l'abus de droit ; et déjà *Micheletti*, point 10, *Kaur*, point 19, *Mesbah*, point 31, *Garcia Avello*, point 28).

Avec apparemment plus d'audace, dans une affaire de fonctionnaire qui concernait l'indemnité de dépaysement due au fonctionnaire n'ayant pas la nationalité de l'Etat sur le territoire duquel est situé le lieu de son affectation, la Cour a écarté comme discriminatoire la loi d'un Etat membre qui attribuait impérativement sa nationalité à la femme étrangère ayant épousé l'un de ses ressortissants et la privait ainsi de cette indemnité (CJCE, 20 février 1975, *Airola c/ Commission*, aff. 21/74, *Rec.*, p. 221, opportunément rappelé par l'avocat général, point 27). Mais là encore il s'agissait d'un conflit positif de nationalités et la Cour, pour accorder son dû à cette fonctionnaire, a fait prévaloir la nationalité d'origine de celle-ci sur la nationalité qui lui était imposée par l'Etat national de son mari. Ce cas très particulier de discrimination en matière de nationalité mis à part, la Cour de justice ne s'était jamais reconnue compétente pour écarter ou modifier une règle du droit d'un Etat membre relative à l'acquisition ou à la perte de sa nationalité, ou simplement pour porter une appréciation sur une telle règle.

6. La raison en est que de telles règles ont précisément pour objet de délimiter le champ d'application *ratione personae* du droit de l'Union et sont donc en dehors de celui-ci. Cette considération affleure au point 40 de l'arrêt (et déjà, dans l'arrêt *Kaur*, point 24). Si l'on peut comprendre que la citoyenneté de l'Union ait pu faire entrer dans le champ du droit communautaire des matières comme le nom (pour ne prendre que cet exemple) qui en étaient d'abord exclues, parce que la non reconnaissance du nom constitue une forme d'entrave à l'exercice de la citoyenneté européenne et particulièrement à la libre circulation du citoyen européen (v. les arrêts *Garcia Avello* et *Grunkin et Paul*, CJCE, 14 oct. 2008, n° C-353/06, *AJDA* 2008. 2327, chron. E. Broussy, F. Donnat et C. Lambert  ; D. 2009. 845  , note F. Boulanger  ; *AJ famille* 2008. 481, obs. A. Boiché  ; *Rev. crit. DIP* 2009. 80, note P. Lagarde ), on perçoit plus difficilement que cette même citoyenneté de l'Union produise le même effet sur le droit de la nationalité. Ce dernier est la cause efficiente de la citoyenneté, ce n'est pas la citoyenneté qui féconde le droit de la nationalité. Pour inverser le rapport de causalité entre nationalité et citoyenneté, il faut une véritable transmutation par exaltation de la citoyenneté de l'Union. En savant alchimiste, l'avocat général Poiares Maduro parvient à concilier l'idée que la citoyenneté découle de la nationalité d'un Etat membre avec une autre, qui est un peu son contraire et qui implique une certaine soumission des droits nationaux de la nationalité aux règles communautaires :

« Tel est le miracle de la citoyenneté de l'Union : elle renforce les liens qui nous unissent à nos Etats (dans la mesure où nous sommes des citoyens européens précisément parce que nous sommes des nationaux de nos Etats) et, en même temps, elle nous en émancipe (dans la mesure où nous sommes à présent des citoyens au-delà de nos Etats). L'accès à la citoyenneté européenne passe par la nationalité d'un Etat membre, qui est réglementée par le droit national, mais, comme toute forme de citoyenneté, elle constitue la base d'un nouvel espace politique, duquel émergent des droits et des devoirs qui sont fixés par le droit communautaire et ne dépendent pas de l'Etat. C'est cela qui, en retour, légitime l'autonomie et l'autorité de l'ordre juridique communautaire. C'est pour cette raison que, s'il est vrai que la nationalité d'un Etat membre conditionne l'accès à la citoyenneté de l'Union, il est tout aussi vrai que l'ensemble de droits et d'obligations attachés à cette dernière ne peut pas être limité de manière injustifiée par la première. En d'autres termes, ce n'est pas que l'acquisition et la perte de la nationalité (et, partant, de la citoyenneté de l'Union) sont en soi régies par le droit communautaire, mais les conditions de l'acquisition et de la perte de la nationalité doivent être compatibles avec les règles communautaires et respecter les droits du citoyen européen » (concl., point 23).

On ne peut que rendre hommage à la hauteur de vue et à la conviction de l'avocat général, tout en constatant qu'il se tient sur une crête très étroite, sur laquelle il est difficile de garder son équilibre. Sans que le mot soit prononcé, il s'agit bien d'un embryon de fédéralisation du droit de la nationalité des Etats membres, qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore. Les Etats membres conservent leur compétence, mais ils ne peuvent l'exercer que sous la tutelle, pour l'heure encore assez lâche, de la Cour de justice, gardienne de la citoyenneté de l'Union (point 48).

B. - 7. Passant des principes à l'application à l'espèce *Rottmann*, l'avocat général conclut que, vu la conduite frauduleuse de l'intéressé, le droit communautaire ne s'oppose pas au retrait de la naturalisation allemande et n'impose pas la réintégration de l'intéressé dans la nationalité autrichienne.

La Cour est bien de cet avis, mais elle nuance quelque peu les conclusions de l'avocat général. Elle tente de délimiter par une règle générale le seuil à partir duquel les droits nationaux de la nationalité heurteraient les principes du droit de l'Union. Elle admet la légitimité, dans la situation qui lui est soumise, du retrait de la naturalisation, même si ce retrait entraîne la perte de la citoyenneté de l'Union, mais dans un tel cas de figure, elle subordonne la légitimité du retrait à l'obligation pour la juridiction nationale de vérifier si cette décision de retrait de la naturalisation respecte le principe de proportionnalité. Plus concrètement, « vu l'importance qu'attache le droit primaire au statut de citoyen de l'Union », la Cour invite la juridiction de renvoi à

« tenir compte des conséquences éventuelles que cette décision emporte pour l'intéressé et, le cas échéant, pour les membres de sa famille en ce qui concerne la perte des droits dont jouit tout citoyen de l'Union. Il importe à cet égard de vérifier, notamment, si cette perte est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction commise par celui-ci, au temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait ainsi qu'à la possibilité pour l'intéressé de recouvrer sa nationalité d'origine » (point 56).

Cet arrêt ouvre un champ important à une discipline communautaire des règles des Etats membres concernant la perte de leur nationalité. Il convient maintenant d'en mesurer la portée pratique sur le droit de la nationalité.

II

8. Le fondement juridique du pouvoir de contrôle de la Cour de justice limite pour l'heure celui-ci aux cas où le droit de la nationalité d'un Etat membre menace la citoyenneté européenne. Par exemple, si un individu possédant la nationalité de deux Etats membres, disons un double national franco-autrichien, se fait naturaliser dans un troisième Etat membre, disons l'Allemagne, il perd la nationalité de l'un de ses deux Etats d'origine (la nationalité autrichienne), mais conserve la seconde (la nationalité française). Le retrait de sa naturalisation allemande laisse en tout cas subsister l'une de ses deux nationalités d'origine et donc sa citoyenneté européenne. La décision de retrait devrait donc échapper en ce cas au contrôle de la Cour de justice. Il semble devoir en être de même en cas de retrait par un Etat membre de la naturalisation obtenue par le national d'un Etat tiers qui aurait perdu sa nationalité d'origine du fait de la naturalisation. Un tel retrait pourrait peut-être être critiqué du point de vue du droit international en ce qu'il provoquerait un cas d'apatridie, mais il ne relèverait pas à première vue du droit communautaire. L'intéressé ne jouissait pas de la citoyenneté européenne avant la naturalisation et le retrait de celle-ci l'en prive à tout jamais. Est-ce pourtant si sûr ? Imaginons un Marocain naturalisé français qui s'établit plus tard en Belgique. Il se peut que sa naturalisation soit rapportée en raison d'une fraude découverte tardivement ou que pour toute autre raison ce Marocain devenu français soit privé de sa nationalité française. Ne pourrait-il soutenir que pendant un temps il a joui effectivement des droits de citoyen européen, qu'il a exercé son droit de libre circulation et que ce droit lui est arbitrairement retiré ? On ne peut exclure que la Cour de justice exerce un jour son contrôle sur ce cas de perte de la nationalité d'un Etat membre.

9. Quoi qu'il en soit, dans le cadre ainsi tracé et lorsque le retrait entraîne perte de la citoyenneté de l'Union, il peut désormais être contesté devant la Cour de justice. Cette possibilité ne sera pas sans conséquence sur le droit français. Ce droit prévoit actuellement la possibilité d'un retrait de la naturalisation dans deux séries de cas, lorsque l'intéressé ne satisfaisait pas aux conditions légales et lorsque la décision avait été obtenue par mensonge ou fraude (art. 27-2 C. civ.). L'arrêt *Rottmann* légitime un cas de retrait à la suite d'une fraude particulièrement grave. Il est évident que si les autorités allemandes avaient été informées des poursuites graves engagées en Autriche contre l'intéressé, elles n'auraient pas accordé la naturalisation et l'intéressé le savait fort bien. La pratique française révèle des cas de fraude plus vénielle, par exemple lorsque l'intéressé a dissimulé le fait qu'il était marié (par ex. CE, 28 juill. 2000, n° 191757, *Tsidjo Kamnang, Lebon* [📄](#) ; D. 2000. 274 [📄](#)). Il n'est pas sûr qu'un tel retrait entraînant perte de la citoyenneté de l'Union trouverait grâce auprès de la Cour de justice, surtout si l'administration ne découvre le mensonge que tardivement et que le retrait intervient de ce fait plusieurs années après la naturalisation. Le retrait pour défaut d'une condition légale, même s'il doit être prononcé dans le délai d'un an après la publication du décret de naturalisation au *Journal officiel*, pourrait lui aussi être contesté par la Cour de justice, surtout lorsque le retrait est prononcé pour des faits dont l'administration avait eu connaissance au moment du décret (CE, 10 janv. 1992, n° 95099, *Hammi, Lebon* [📄](#) ; D. 1993. 159 [📄](#), note P. Guiho [📄](#)) ou dont la qualification fait l'objet d'une appréciation relativement flexible de l'administration, comme la résidence de nationalité, la moralité ou l'assimilation (v. notre ouvrage préc., n° 201). Il en sera de même pour toutes les hypothèses où un individu est privé contre son gré de sa nationalité, qui sont relativement nombreuses dans les textes, même si leur application demeure exceptionnelle. On peut souhaiter que les juridictions administratives françaises saisies d'un recours contre des décrets de retrait de naturalisation ainsi que de perte ou de déchéance de la nationalité française prennent ces éléments en considération.

10. Dans une situation telle que celle de l'affaire *Rottmann*, la perte de la citoyenneté de l'Union n'est pas seulement le fait de l'Etat membre qui retire la naturalisation qu'il avait accordée, mais aussi celui de l'Etat d'origine qui a fait perdre sa nationalité à son ressortissant naturalisé à l'étranger. Le droit de l'Union pourrait-il contester le refus par cet Etat, en l'occurrence l'Autriche, de restituer à l'intéressé sa nationalité d'origine après le retrait de la naturalisation à l'étranger ? La Cour relève que l'Autriche n'a pas encore pris position sur la possibilité pour Rottmann de retrouver sa nationalité, puisque la décision allemande de retrait n'est pas encore définitive. Elle s'abstient donc sagement de statuer sur une décision qui n'a pas encore été adoptée (point 63), ce qui ne l'empêche pourtant pas d'indiquer que les principes énoncés relativement au retrait de la naturalisation, donc le respect du principe de proportionnalité, s'appliquent tant à l'Etat membre de naturalisation qu'à celui de la nationalité d'origine (point 62).

La solution serait simple si, comme l'imagine l'avocat général, l'Etat d'origine, prenant acte du fait que la naturalisation étant rétroactivement effacée n'a jamais existé, en tirait la conséquence que l'événement déclenchant la perte de sa nationalité n'a lui non plus jamais existé. Cela semble avoir été la position du droit français à l'époque où l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère faisait perdre au Français sa nationalité. C'était en tout cas l'opinion de Niboyet, qui écartait la perte de la nationalité française si, pour une raison quelconque, la naturalisation n'était pas reconnue dans le pays étranger (*Traité*, t. I, 2^e éd., 1947, n° 324), mais il citait en sens contraire, pour le regretter, un arrêt de la Chambre des requêtes du 13 février 1922 (cette *Revue*, 1924. 397 ; S. 1922. I. 76, note Niboyet). Depuis lors, on peut citer en sens inverse Paris, 2 mai 1967 (*JDI* 1968. 332, note Aymond), réservant le cas où la naturalisation étrangère serait annulée, mais refusant de se substituer à l'autorité étrangère pour en apprécier la validité. Dans la même ligne aujourd'hui, il faudrait dire que l'annulation ou le retrait de la naturalisation obtenue par un Français à l'étranger entraîne la nullité de la déclaration de perte de la nationalité française souscrite en application de l'article 23 du Code civil.

En Allemagne, au contraire, selon F. et G. Sturm (*Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht, Grundgrüß und Quellen*, 2001, n° 263, « si la nationalité accordée à l'ancien Allemand vient à lui être retirée, la nationalité allemande ne revit pas (*BVerwG* 1^{er} juin 1965). Il ne reste à l'intéressé que la possibilité d'une réintégration, mais elle n'est pas de droit ». Les solutions sont donc très variées d'un droit à l'autre et l'avocat général est bien fondé à dire qu'aucune règle communautaire ne peut imposer l'une ou l'autre (concl., point 34). Cela ne simplifiera pas la tâche de la Cour de justice dans l'appréciation du respect de la proportionnalité. Il paraît clair que la proportionnalité vue du côté de l'Etat d'origine ne peut être appréciée que par référence à l'usage qu'en aura fait l'Etat de naturalisation, la sévérité du premier pouvant appeler une plus grande souplesse du second.

11. Tout en se situant, en tout cas dans sa rédaction, dans la continuité des arrêts antérieurs de la Cour de justice, l'arrêt *Rottmann* marque en réalité un tournant renforçant le contrôle de la Cour de justice sur les droits de la nationalité des Etats membres. Ses conséquences au delà d'une espèce somme toute assez simple n'apparaissent pas encore dans toute leur étendue.

Mots clés :

NATIONALITE * Acquisition et perte * Retrait * Naturalisation * Fraude * Union européenne
UNION EUROPEENNE * Citoyenneté européenne * Nationalité * Retrait * Naturalisation * Fraude