

Document approuvé à la réunion de Ljubljana
21.9.2025

Projet de lignes directrices sur l'influence du droit de l'Union sur les droits étatiques de la nationalité

Dès sa première réunion du 13 novembre 2023, le sous-groupe a émis quelques doutes et réserves sur la possibilité même d'une codification des règles en matière de nationalité. Plusieurs voix se sont élevées pour discuter ou faire part d'un certain scepticisme quant à la compétence de l'Union en la matière ; d'autres ont souhaité distinguer perte de nationalité (où le contrôle du droit de l'Union est désormais bien affirmé) et octroi de la nationalité (où il est plus fragile). Le sous-groupe a semblé s'orienter plutôt vers l'idée d'une série de lignes directrices ou de recommandations, qui pourraient servir de guide aux législateurs nationaux. Un tel ensemble de recommandations, même s'il n'est pas dans la tradition du GEDIP, pourrait constituer un compromis acceptable pour ne pas risquer un empiètement excessif sur la compétence exclusive des États membres.

Il est à noter qu'une telle démarche n'est pas sans précédent. Une telle tentative a déjà été menée dans l'ouvrage de S. Carrera Nunez et G. R. de Groot, *European Citizenship at the Crossroads*, 2015, en ce qui concerne la perte de nationalité (Guidelines on Involuntary Loss of European Citizenship, p. 595).

Dans les règles le sous-groupe a essayé à la fois de synthétiser la jurisprudence de l'Union et d'en tirer quelques conséquences un peu plus générales sur les liens entre nationalité et droit de l'Union tout en restant synthétique. En particulier, les détails des cas de perte ne sont pas discutés.

Les recommandations portent essentiellement sur la perte de nationalité, certaines portent sur l'octroi de nationalité.

Il n'est bien évidemment pas question de conflits de nationalités, ceux-ci ayant déjà fait l'objet d'une proposition de codification par le GEDIP à sa [session de Lausanne](#) de 2013.

En 2013, conformément à la jurisprudence de la Cour de l'époque et aux orientations scientifiques du groupe, aucune place n'a été laissée au contrôle d'effectivité. Cette position n'a pas changé. Le récent arrêt [Commission c. Malte](#), rendu aux [conclusions](#) contraires de l'Avocat général Collins n'a en effet pas introduit de contrôle d'effectivité au sens propre, mais simplement interdit la commercialisation de nationalité lorsque celle-ci ne s'accompagne d'aucune autre vérification de lien. L'article 2.1 vise à généraliser cette exigence, sans pour autant introduire de contrôle d'effectivité ou de lien étroit.

Des notes de bas de page expliquent, lorsque cela a semblé nécessaire, l'origine ou la justification de certaines recommandations.

1. Compétence¹

1.1. La définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, aussi bien que la question de savoir si une personne doit être considérée comme ressortissant d'un État relèvent, conformément au droit international et au droit de l'Union Européenne, de la compétence de chaque État membre.

1.2 Les États membres doivent exercer cette compétence dans le respect du droit de l'Union, notamment des principes de sécurité juridique, de coopération loyale, de proportionnalité et de non-discrimination. Ils doivent encore assurer la pleine jouissance des droits et libertés fondamentaux et veiller au respect de l'intérêt supérieur des enfants².

1. 3. En particulier, la situation d'un citoyen de l'Union confronté à la perte de la nationalité d'un État membre et susceptible, de ce fait, de perdre son statut conféré par l'article 20 TFUE ou des droits y attachés relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union³.

2. Substance

Acquisition de nationalité⁴

2.1. Les États membres veillent à octroyer leur nationalité aux personnes qui présentent un lien avec l'État permettant d'assurer le respect des exigences du principe de coopération loyale de l'article 4§3 TUE⁵.

En octroyant leur nationalité, les États membres veillent à respecter le principe général selon lequel le droit de l'Union ne peut être invoqué à des fins abusives ou frauduleuses ⁶.

¹ Il n'est pas ici question de la compétence qui permettrait de fonder de telles lignes directrices mais plutôt des règles générales qui permettent d'articuler compétence de l'Union et compétence des États. Il est à noter que le parlement européen considère qu'une action de l'Union pourrait se fonder sur les articles 21§2 TFUE (compétence en matière de citoyenneté) et 79§2 TFUE (compétence en matière de politique migratoire) : V. Parlement européen, « Résolution assortie de propositions à la Commission sur les programmes de citoyenneté et de résidence contre investissement », 9 mars 2022, 2021/2026(INL).

² Ces deux règles sont reprises, avec certaines adaptations, des considérants d et e du projet d'acte sur les conflits de nationalités adopté par le GEDIP à sa session de Lausanne. La généralisation de la formule permet d'intégrer dans le contrôle du droit de l'Union, outre la liberté de circulation des personnes (art. 20 TFUE) et des travailleurs (article 45 TFUE), la coopération loyale (article 4§3 TUE) et la charte des droits fondamentaux.

³ Il s'agit d'une adaptation généralisée du principe posé par l'arrêt *Rottmann*, C-135/08, 2010 (n° 10). On note en particulier qu'il s'agit de la perte du statut « ou » (et non « et ») des droits y attachés. Cette modification vise à prendre en considération l'hypothèse d'un double national de la nationalité de deux États membres dont celle du for, qui ne perdrait donc pas sa citoyenneté en cas de perte d'une nationalité, mais pourrait voir limités les droits découlant de la libre circulation garantis à lui-même et à sa famille, car sa situation risquerait de devenir, aux yeux du for, purement interne (comp. CJUE, 14 novembre 2017. C-165/16, *Lounes*). La formule est reprise aux articles 2.3, 2.6, 2.7 et 3.1.

⁴ Il s'agit du seul article qui n'a pas été formellement adopté à la session de Paris. Le sous-groupe propose simplement de supprimer les crochets.

⁵ Cette formulation vise à traduire en termes plus généraux la règle posée par l'arrêt *Commission c. Malte*, précité et vise à lier coopération loyale et absence d'effectivité de la nationalité.

⁶ Cette formulation, qui ne fait que reprendre un principe général du droit de l'Union, est inspirée des conclusions de l'Avocat général Collins *précitées*, n° 51.

Perte de nationalité

2.2 La perte de la nationalité d'un État membre susceptible de faire perdre au citoyen son statut conféré par l'article 20 TFUE ou des droits y attachés⁷ ne peut se fonder que sur une règle de droit établie et non rétroactive⁸.

2.3 Sauf en cas de fraude, la perte de la nationalité d'un État membre ne peut conduire à l'apatridie⁹.

2.4 En cas de perte de nationalité fondée sur l'acquisition volontaire d'une autre nationalité, l'État membre d'origine ne devrait pas adopter de décision définitive concernant la perte de nationalité sans s'assurer que cette décision n'entre en vigueur qu'une fois que la nouvelle nationalité a été effectivement acquise¹⁰.

2.5 La perte de la nationalité d'un État susceptible de faire perdre au citoyen son statut conféré par l'article 20 TFUE ou des droits y attachés, liée à l'absence de résidence habituelle dans cet État ne peut être prononcée si l'intéressé a transféré sa résidence habituelle dans un autre État membre¹¹.

2.6 La perte de la nationalité d'un État membre susceptible de faire perdre au citoyen son statut conféré par l'article 20 TFUE ou des droits y attachés, ne peut être prononcée que si celle-ci respecte le principe de proportionnalité en ce qui concerne les conséquences qu'elle comporte sur la situation de chaque personne concernée et, le cas échéant, sur celle des membres de sa famille, au regard du droit de l'Union¹².

3. Procédure¹³

3.1 La perte de la nationalité d'un État membre susceptible de faire perdre au citoyen son statut conféré par l'article 20 TFUE ou des droits y attachés ne peut être prononcée qu'à l'issue d'un examen individuel¹⁴. Cet examen doit permettre aux autorités compétentes d'examiner

⁷ Cette formulation, tirée de l'article 1.3 permet de limiter la compétence de l'Union tout en incluant l'hypothèse où un citoyen européen ne perdrait pas sa citoyenneté du fait de la perte de sa nationalité étatique, comme, *mutatis mutandis*, le montre l'affaire *Lounes*, précitée (v. note 4). Elle est répétée dans les articles suivants.

⁸ Cette règle très générale et consensuelle, posant les exigences de légalité et de non rétroactivité, ne résulte pas de la jurisprudence de la Cour. Elle est proposée dans les lignes directrices de Groot *et al* (règle I. 2). La limite de la citoyenneté de l'Union porte sur l'étendue de la compétence de l'Union.

⁹ La règle est une généralisation de l'arrêt *JY* (v. règle suivante) ; la réserve de la fraude tient compte de l'arrêt *Rottmann*. La même règle figure à l'article 7§3 de la Convention européenne de 1997.

¹⁰ La règle est directement tirée de l'arrêt *JY* (n° 50). Il est à noter que la formulation n'exclut pas la perte pour acquisition de la nationalité d'un État tiers.

¹¹ La règle est très clairement affirmée par l'AG Szpunar dans l'arrêt *Udlændinge- og Integrationsministeriet (perte de la nationalité danoise)*, aff. C-689/21, n° 65. Elle n'a pas été explicitement consacrée par la Cour, mais la solution contraire paraît directement violer les libertés de circulation.

¹² La règle est directement tirée des arrêts de la Cour, en particulier du dispositif de l'arrêt *Tjebbes*, repris postérieurement.

¹³ La nécessité d'une décision individuelle ainsi que droit au recours sont aussi garantis par les article 11 et 12 de la Convention de 1997. La proposition du GEDIP, développée en trois articles et enrichie par la jurisprudence de la Cour est toutefois plus précise.

¹⁴ Cette disposition et la suivante sont reprises et adaptées du dispositif de l'arrêt *Udlændinge- og Integrationsministeriet (perte de la nationalité danoise)* ainsi que de l'arrêt *Stadt Duisbourg (Perte de la nationalité allemande)*, aff. jtes C-684/22 à C-686/22.

la proportionnalité des conséquences de la perte de cette nationalité au regard du droit de l'Union.

3.2 Cette demande doit pouvoir être présentée dans un délai raisonnable qui 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.

3.3 Ces demandes doivent pouvoir faire l'objet d'un l'objet d'un recours administratif ou judiciaire conformément au droit interne de chaque État membre¹⁵.

¹⁵ Il s'agit d'une adaptation de l'article 12 de la Convention européenne de 1997.