

avoir démontré que l'idée en apparence simple d'une déchéance civique ou de citoyenneté en lieu et place d'une déchéance de nationalité appelle des réflexions approfondies, plus encore que celles esquissées ici.

■ Perdre sa nationalité ; ■ perdre ses droits

JEAN-YVES CARLIER
Professeur émérite de l'UCLouvain

Le titre de cette contribution me fut offert, dans sa complexité, par les organisateurs du séminaire intitulé « perdre sa nationalité » qui donne lieu à la présente publication. Une première lecture du titre conduisait à une évidence : en perdant sa nationalité, la personne perd les droits qui y sont liés. La note d'intention des organisateurs était claire à cet égard : « Perdre sa nationalité est un acte extrêmement grave pour l'individu. Avec la nationalité, disparaissent les droits qui lui sont attachés et la protection que l'État doit à ses nationaux. » On se remémore les réflexions de Hannah Arendt sur les *lawless*, ces « sans-droits » que sont les apatrides, à l'époque exilés de l'Allemagne nazie, qui, loin d'être encore protégés par leur État, y étaient persécutés et qui, dans le même temps, peinaient à trouver une quelconque protection ailleurs dans le monde. Après la guerre 1940-1945, la reprise, par les Nations unies, des travaux de la Société des nations sur la protection des apatrides et des réfugiés aboutira aux conventions de Genève pour les réfugiés (1951) et de New York pour les apatrides (1954)¹. Ces mêmes textes gouvernent encore en grande partie ces matières. En conséquence, la situation des personnes ayant perdu leur nationalité, même si elles sont apatrides en l'absence de possession d'une autre nationalité, pour peu enviable qu'elle soit, ne signifie plus une absence totale de droits. Arendt exprimait en ces termes un scepticisme compréhensible à

1. Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juill. 1951, RTNU, n° 2545, vol. 189, p. 137 ; convention relative au statut des apatrides, signée à New York le 26 avr. 1954 RTNU, vol. 360, p. 130. Alors que l'adoption de la convention de New York a suivi celle de la convention de Genève, les premiers travaux préparatoires de cette dernière étaient encore des travaux du Comité *ad hoc* « sur les apatrides et les problèmes connexes », qui s'est réuni à Lake Success, New York, du 16 janv. au 16 févr. 1950 (principalement Doc. NU, E/AC.32/SR 1 à 30). Sur les travaux antérieurs à la Deuxième Guerre mondiale, v. M. Vichniac, « Le statut international des apatrides », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, t. 43 (1953), p. 236 et E. Reale, « Le droit d'asile », *ibid.*, t. 63 (1958), p. 469-601.

l'égard de ce que l'on qualifie aujourd'hui de droits humains, cette situation où « c'est l'humanité elle-même qui devrait garantir le droit d'avoir des droits, ou le droit de tout individu d'appartenir à l'humanité », ajoutant, « il n'est pas absolument certain que ce soit possible »². Aujourd'hui, cette garantie du « droit d'avoir des droits », sans être parfaite, est possible. Le titre de la présente contribution pourrait donc conduire à s'interroger sur le contenu de ces droits, « détachés » de la possession d'une nationalité. L'exercice peut s'avérer intéressant et, certainement, fluctuant dans le temps et dans l'espace. Il est aussi complexe dans la mesure où ces droits « détachés » de la possession d'une nationalité sont souvent conditionnés par la possession d'un autre statut, comme le statut de réfugié ou d'apatride, dont l'acquisition n'est jamais chose aisée. Cet exercice pose aussi la question du rapport entre la nationalité et les droits humains ou les droits fondamentaux et conduirait à de nombreux recoupements avec les contributions de Jules Lepoutre et de Fabien Marchadier. C'est vers une autre lecture du titre que je me suis orienté. Sa simplicité en forme de juxtaposition de deux propositions, « Perdre sa nationalité ; perdre ses droits », en fait la richesse. Elle permet un questionnement de principe à l'examen de sa ponctuation. Un point-virgule sépare les deux propositions. Ce n'est pas un double point. Il ne s'agit pas seulement de voir la perte des droits comme une conséquence de la perte de la nationalité. Une double lecture est possible. Elle porte sur le lien à double sens qui peut unir et désunir les deux propositions. Est-il possible, d'une part, de perdre ses droits ou une partie d'entre eux, sans perdre sa nationalité (I) ? Une réponse affirmative paraît évidente, mais mérite bien des nuances, surtout lorsqu'on la situe dans le contexte de la citoyenneté européenne. À l'inverse, est-il possible, d'autre part, de perdre sa nationalité (et sa citoyenneté européenne), sans perdre (tous) ses droits (II) ? La jurisprudence de la Cour de justice paraît autoriser une réponse partiellement positive. Faut-il, pour le futur, envisager à moyen ou long terme un maintien plus large des droits liés à la citoyenneté européenne en cas de perte du statut de citoyen (III) ? L'analyse de Camille Aynès se situant dans le cadre national, ces brèves réflexions s'inscriront résolument dans le cadre de la citoyenneté européenne.

I. PERDRE SES (DES) DROITS, SANS PERDRE SA NATIONALITÉ (CITOYENNETÉ UE)

Les hypothèses de perte de droits sans perte de la nationalité sont nombreuses. En voici quelques exemples. Il est évident que plusieurs législations permettent de déchoir l'individu de certains droits, en particulier de droits politiques, sans que celui-ci perde sa nationalité. Le motif en est généralement

l'existence de condamnations pénales³. Il est tout aussi évident que, même sans perte de sa nationalité, une personne qui n'a qu'une nationalité « autre » que celle du pays de résidence dispose déjà de moins de droits qu'un national, du seul fait d'être étranger. Au gré de l'évolution des législations relatives aux étrangers, cette personne peut, à certains moments, perdre tout ou partie de ses droits. Seuls les droits couverts par un principe de *standstill* ou ses droits fondamentaux pourraient être sauvegardés. De même, s'agissant de la citoyenneté européenne, le Brexit a montré que la perte des droits liés à cette citoyenneté n'était nullement conditionnée par la perte de la nationalité britannique. Cette perte de droits était le résultat de la décision souveraine d'un État de se retirer d'un traité international. Tout autre retrait d'un traité international, par exemple de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, pourrait avoir des effets similaires de perte de droits pour les ressortissants d'un État, sans aucune perte de nationalité (Russie, hier ; Royaume-Uni, demain ?). En cela, on pourrait encore s'interroger : « Quand [cessera] cette diplomatie, qui dispose des populations comme une dépendance des terres » ? Ainsi s'exprimait le grand juriste belge François Laurent qui changea plusieurs fois de nationalité avant et après l'indépendance de la Belgique (1830). Il fut successivement Français, Néerlandais, Belge, apatride et à nouveau Belge. Invitant, dans la construction des nations, à plus de considération pour les personnes, il constate : « J'ai donc quatre fois changé de nationalité, et toujours sans le vouloir ou même sans le savoir »⁴. Il est vrai qu'aujourd'hui, comme pour le Brexit, de tels retraits d'engagements internationaux ne se font pas totalement sans prises en considération du point de vue des personnes et sont le résultat de consultations populaires. Mais la question intéressante du Brexit est, plus encore, celle de la perte, non de la nationalité britannique, mais de la citoyenneté européenne au regard de la perte des droits y liés. C'est donc dans la deuxième partie qu'on l'abordera, en se demandant si la perte de la citoyenneté européenne devait conduire à la perte des droits liés à ce statut.

Ici, ce qui nous intéresse est la question inverse : la perte de droits sans perte de la nationalité ou de la citoyenneté. Au-delà des quelques exemples précités, relatifs à la nationalité, si l'on se place du point de vue de la citoyenneté européenne, peut-on imaginer la perte de droits, liés à la citoyenneté européenne, sans perte ni de la nationalité d'un État membre, ni, par hypothèse, de la citoyenneté européenne ? La réponse à cette question est un oui nuancé. La perte de droits sans perte de la citoyenneté est possible, mais sujette à contrôles, notamment de la Cour de justice. Les hypothèses sont assez nombreuses. Il suffit de songer, du point de vue matériel, aux différents

3. V. C. Aynès, *La privation des droits civiques et politiques. L'apport du droit pénal à une théorie de la citoyenneté*, Paris, Dalloz, 2022.

4. F. Laurent, *Droit civil international*, Bruxelles, Paris, Bruyland, Maresq, 1880-1882, t. III, p. 414.

2. H. Arendt, *Les origines du totalitarisme*, t. II, *L'impérialisme*, publié en 1951, trad. fr., Paris, Fayard, coll. « Points », 1982, p. 271.

droits dont le citoyen peut bénéficier (droits sociaux, droits civils, droits politiques) et, du point de vue personnel, aux différents « sous-statuts » de la citoyenneté, dont chacun n'est qu'une « expression spécifique » de la citoyenneté européenne (travailleurs, demandeurs d'emploi, étudiants, retraités...).⁵ S'agissant des droits sociaux, les textes et la jurisprudence accordent plus de droits aux agents économiques actifs qu'aux citoyens inactifs. Plus précisément encore, comme l'exprime Pierre Rodière, en matière d'accès aux droits sociaux, « la ligne de partage [...] réside aujourd'hui entre ceux qui apportent à l'État d'accueil leur activité économique ou leurs possibilités financières de consommation et ceux qui, inactifs et n'ayant pas de ressources suffisantes pour y vivre, risquent de devenir une charge pour l'assistance sociale du pays d'accueil ».⁶ Et pourtant, tous sont citoyens européens. Si ces différences s'expliquent par l'histoire de la construction de la libre circulation des personnes, qui a concerné dans un premier temps les seuls agents économiques qui fabriquent les marchandises, l'acceptation de ces traitements différenciés paraît plus difficile lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une commune citoyenneté européenne, dont le caractère de « statut fondamental » est répété à l'envi depuis plus de vingt ans.⁷ On peut certes considérer que, à titre principal, ces différences sont fondées sur l'accès aux droits, plus que sur la perte de droits. Il reste que le changement de statut, par exemple de travailleur à demandeur d'emploi, entraîne, en soi, après un certain temps et dans certaines conditions, une perte de droits, sans aucune perte de la citoyenneté européenne.⁸ De même, s'agissant de droits civils et politiques, comme au regard de la nationalité, des citoyens sont exclus de certains droits. Il peut s'agir des délinquants.⁹ Il peut aussi s'agir de personnes exclues en raison

5. CJUE 21 déc. 2023, *Chief Appeals Officer e.a.*, aff. C-488/21, EU:C:2023:1115, pt 45 ; « l'article 21, paragraphe 1 (TFUE), qui énonce de manière générale le droit, pour tout citoyen de l'Union, de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, trouve une expression spécifique, notamment, à l'article 45 TFUE, relatif à la liberté de circulation des travailleurs ». V. aussi les conclusions de madame l'avocat général Capela, présentées le 16 févr. 2023, *Chief Appeals Officer e.a.*, aff. C-488/21, EU:C:2023:1013, note 48 : « depuis l'introduction de la citoyenneté de l'Union dans les traités, la libre circulation des travailleurs peut être comprise comme son expression spécifique » (italiques ajoutées).

6. P. Rodière, *Traité de droit social de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2014, p. 7.

7. CJUE 20 sept. 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99, EU:C:2001:458, pt 31. La formule est encore répétée dans l'arrêt préc. du 21 déc. 2023, *Chief Appeals Officer e.a.*, aff. C-488/21, pt 38, sans référence à l'arrêt *Grzelczyk*.

8. V. principalement les jurisprudences CJUE 11 nov. 2014, *Dano*, aff. C-333/13, EU:C:2014:2358 ; 15 sept. 2015, *Alimanovic*, aff. C-671/14, EU:C:2015:597 ; 25 févr. 2016, *García-Nieto e.a.*, aff. C-299/14, EU:C:2016:114. D'autres arrêts ont nuancé cette approche différencielle : CJUE 6 oct. 2020, *Jobcenter Krefeld*, aff. C-181/19, EU:C:2020:794 ; 15 juill. 2021, *A (Sons de santé publics)*, aff. C-535/19, EU:C:2021:595 ; 15 juill. 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, aff. C-709/20, EU:C:2021:602.

9. C. Aynès, « La citoyenneté politique dans l'Union européenne à l'épreuve de la sanction pénale de la privation des droits politiques », *RTD eur.* 2019, 603 ; St. Coutts, « The Citizen as Offender and Forfeiture of EU Rights », in A. Bouveresse, A. Illopolou Penot et J. Rondou (dir.), *La citoyenneté européenne, quelle valeur ajoutée ?*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 189.

de discriminations tolérées sous divers motifs : sexe, orientation, âge¹⁰... Dans un de ses derniers écrits avant sa mort, Denis Martin interrogeait en profondeur cette commune citoyenneté, au regard de diverses restrictions et discriminations dans les droits des citoyens¹¹. Analyser les exclusions, sinon du statut de citoyen européen, à tout le moins des droits liés à ce statut, est une manière d'examiner « en creux » les contours et la portée réelle de cette citoyenneté européenne¹². Ainsi, s'agissant des droits civils, dont le droit de vivre avec les membres de sa famille, en particulier lorsque leur droit de séjour est un droit dérivé de celui du citoyen, le citoyen sédentaire sera nettement défavorisé par rapport au citoyen mobile. Certes, faisant droit aux interrogations persistantes de juridictions nationales, la Cour de justice a imposé aux États la sauvegarde de « la jouissance effective de l'essentiel des droits de ces citoyens » en situation purement interne, comme, plus récemment, en situation « purement externe »¹³. Il y a toutefois là des différences importantes dans l'accès au droit. Elles existent aussi, fût-ce à un niveau moins élevé, par la perte de droits pour le citoyen mobile qui, ayant fait usage de sa liberté de circulation, retourne dans son pays de nationalité. Certes, en principe, ces droits de citoyen, liés à la liberté de circulation, devront, selon la ligne de jurisprudence *Coman* et *VMA*, être respectés, même en cas de profonde disparité dans les droits civils nationaux, par exemple en matière d'union de personnes de même sexe¹⁴. Toutefois, il arrive que les juridictions nationales, même de plus hauts niveaux, ne suivent pas l'interprétation que la Cour donne du droit de l'Union¹⁵. En outre, quand bien même la juridiction nationale suivrait l'enseignement de la Cour, celle-ci n'impose nullement la reconnaissance pleine et entière du statut civil que le citoyen aurait acquis légalement dans un autre État membre. En effet, s'agissant par exemple de la parentalité de même sexe, cette

10. E. Stoppioni, « La citoyenneté à l'épreuve des identités. Le cas des droits LGBTQ », in A. Bouveresse, A. Illopolou Penot et J. Rondou (dir.), *op. cit.*, p. 131.

11. D. Martin, « Le citoyen et les discriminations : *Civis Europaeus Sum ?* », in A. Bouveresse, A. Illopolou Penot et J. Rondou (dir.), *op. cit.*, p. 247.

12. C. Aynès, « La citoyenneté politique dans l'Union européenne... », art. préc., p. 604, 608, 615.

13. CJUE 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. C-34/09, EU:C:2011:124 ; 15 nov. 2011, *Dereci*, aff. C-256/11, EU:C:2011:734 ; 10 mai 2017, *Chavez-Vicchez e.a.*, aff. C-133/15, EU:C:2017:354 ; 28 avr. 2023, *M.D. (Intéraction d'entrée en Hongrie)*, aff. C-528/21, EU:C:2023:341 ; 22 juin 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Mère thaïlandaise d'un enfant mineur néerlandais)*, aff. C-459/20, EU:C:2023:499. Sur cette dernière jurisprudence et l'utilisation de la notion de situation purement externe, J.-Y. Carlier et E. Frasca, chron., « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *JDE*, 2024, p. 197. Sur ce principe de sauvegarde, J.-Y. Carlier, « La jouissance effective de l'essentiel des droits, du toc ou du roc ? Réflexions sur un principe de sauvegarde en droit international privé de la famille », *Travaux du comité français de droit international privé 2020-2022*, Paris, Pedone, 2023, p. 325-352.

14. CJUE 5 juin 2018, *Coman e.a.*, aff. C-673/16, EU:C:2018:385 ; 14 déc. 2021, *Stoichina obshchina, rayon « Pancharevo » (VMA)*, aff. C-490/20, EU:C:2021:1008.

15. Cour administrative suprême de Bulgarie, arrêt du 1^{er} mars 2023, n° 02185, affaire administrative n° 6746/2022, refusant la délivrance des documents nationaux d'identité à la suite de l'arrêt *VMA* préc.

jurisprudence, « n'implique pas, pour l'État membre dont l'enfant concerné est ressortissant, de prévoir, dans son droit national, la parentalité de personnes de même sexe ou de reconnaître, à des fins autres que l'exercice des droits que cet enfant tire du droit de l'Union, le lien de filiation établi [...] par les autorités de l'État membre d'accueil »¹⁶. De telles différences existent aussi en matière de droits politiques. Sur la base des textes, c'est, à l'inverse, la reconnaissance de plein droit d'exclusions nationales à l'échelle de la citoyenneté européenne qui est possible. Ainsi, pour les élections au Parlement européen, l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la directive 93/109 prévoit la reconnaissance de déchéances nationales du droit d'éligibilité en ces termes : « tout citoyen de l'Union, qui réside dans un État membre sans en avoir la nationalité et qui, par l'effet d'une décision individuelle en matière civile ou pénale, est *déchu du droit d'éligibilité* en vertu soit du droit de l'État membre de résidence, soit du droit de son État membre d'origine, est exclu de l'exercice de ce droit dans l'État membre de résidence lors des élections au Parlement européen »¹⁷. Cette disposition hisse en quelque sorte le constat de rupture du contrat social pour indignité, du niveau national au niveau européen sans perte, ni de la nationalité, ni de la citoyenneté européenne. Avec plus de rigueur dans le contrôle, la Cour a admis que certains critères nationaux, notamment territoriaux, d'exclusion de l'accès aux droits politiques pourraient s'étendre au niveau des élections européennes, mais à condition que ce le soit sans discrimination¹⁸.

En conclusion de ces exemples, il est indéniable que, à des degrés divers, les citoyens européens peuvent perdre certains droits, sans avoir perdu leur nationalité ou leur citoyenneté européenne. Ce constat d'une citoyenneté européenne éphémère et fragile, coquille susceptible d'être vidée de son contenu peut-il, à l'inverse, se doubler d'une citoyenneté pérenne et forte qui permettrait, à l'inverse, même en cas de perte de cette citoyenneté, de conserver certains droits, comme une manière de droits « bien acquis » qui profitent toujours ?

II. PERDRE SA NATIONALITÉ (CITOYENNETÉ UE) SANS PERDRE (TOUS) SES DROITS (UE) ?

Bien évidemment, les effets d'une perte de nationalité sur les droits varient selon la situation de la personne : possède-t-elle ou non encore une autre nationalité, et si oui, laquelle ? Si la personne ne possède pas d'autre

nationalité, ses droits dépendront du statut de protection internationale qui lui serait reconnu, comme apatride ou comme réfugiée. Cette personne ne serait pas totalement sans « droit d'avoir des droits », selon la formule de Hannah Arendt, mais, sortant de tout champ national, elle entrerait dans le champ de la protection internationale des droits humains. Ces cas diminuent, dans la mesure où la déchéance et la perte de la nationalité sont, en application des textes de droit international, à éviter en cas de risque d'apatridie. Cela est consolidé par la plupart des législations nationales qui limitent les hypothèses de perte ou de déchéance de la nationalité aux cas qui n'entraînent pas une situation d'apatridie. Cela est aussi confirmé par certaines jurisprudences qui s'opposent à la perte de la nationalité, même lorsque la personne dispose d'une autre nationalité, mais que celle-ci n'est pas effective, parce que « *the person in question has no connection, or only a very weak connection, with another country* »¹⁹. Précisément, dans l'hypothèse où la personne dispose d'une autre nationalité, l'analyse à mener dans le cadre de l'Union européenne variera selon que cette autre nationalité est ou non la nationalité d'un État membre²⁰. Par hypothèse, si cette autre nationalité est celle d'un État membre, la personne demeure citoyenne européenne. Elle ne perdrait donc pas les droits liés à sa citoyenneté européenne. Ceux-ci pourraient toutefois varier. En fonction du lieu de séjour, elle pourrait perdre certains droits dont elle bénéficiait en qualité de binationale. Si les enfants Garcia Avello avaient perdu leur nationalité espagnole, ils n'auraient pu, devant les autorités belges, se prévaloir de cette nationalité pour bénéficier, à l'époque, du double nom²¹. Si monsieur Freitag avait perdu la nationalité roumaine, l'Allemagne aurait pu refuser la reconnaissance de son changement de nom intervenu en Roumanie et lui ayant permis de récupérer son nom roumain d'origine²². Si madame Ormazabal avait perdu sa nationalité espagnole en accédant à la nationalité britannique, il n'est pas certain que la Cour aurait encore considéré qu'elle ne faisait que prolonger sa liberté de circulation en poussant jusqu'au bout son intégration au pays d'accueil et que son conjoint algérien, monsieur Lounes, devait bénéficier du droit de séjour dérivé²³. Devenu monopatrie, le citoyen européen ne jouit plus de cette sorte de discrimination positive dont bénéficie le bipatrie, ayant deux nationalités d'États membres, par une forme de

19. Højesteret, Cour suprême du Danemark, 22 mars 2023, Sag BS-2336/02022-HJR (https://curia.europa.eu/juris/upload/docs/application/pdf/2023-07/flash_interet-2-2023.pdf).

20. N'est pas abordée ici la richesse que peut représenter, aujourd'hui, la pluripatrie. V. J.-Y. Carlier et F. Crépeau, « "I" is a "We" : *Comari*, Plural Identity and Multiple Citizenship in a Globalized World », in P. Minderhoud, S. Manu, K. Zwaan (dir.), *Caught in between Borders – Citizens, Migrants and Humans. Liber Amicorum in honour of Pr. Dr. Elspeth Guild*, Wolf Legal Publishers, p. 89-100.

21. CJUE 2 oct. 2003, *Garcia Avello*, aff. C-148/02, EU:C:2003:559.

22. CJUE 8 juin 2017, *Freitag*, aff. C-541/15, EU:C:2017:432, obs. E. Pataut, chron., « Citoyenneté de l'Union européenne », *Rev. trim. dr. eur.* 2017, 598.

23. CJUE 14 nov. 2017, *Toufik Lourdes*, aff. C-165/16, EU:C:2017:862, obs. J. Heymann, « Citoyenneté de l'Union et conflit positif de nationalités », *Rev. trim. dr. eur.* 2018, 587.

16. CJUE 24 juin 2022, *Rzeczniczka Prow Obywatelskich*, aff. C-2/21, EU:C:2022:502, pt 45.

17. Dir. 93/109/CE du Conseil du 6 déc. 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants, JO 1993, L 329, p. 34, italiques ajoutées.

18. CJUE 12 sept. 2006, *Emm et Springer*, aff. C-500/04, EU:C:2006:545.

présomption de circulation virtuelle, même lorsqu'il n'a jamais circulé physiquement, à tout le moins pour certains droits, comme le port du nom²⁴.

Si l'autre nationalité d'un bipartide est celle d'un État tiers et qu'il perd sa nationalité d'un État membre, la situation est très différente : voilà qu'il perd sa citoyenneté européenne. Perd-il pour autant tous les droits qui y sont liés ? Rien n'est moins sûr. À l'examen, il est bien des droits du citoyen européen qui sont reconnus aux ressortissants d'État tiers, même dans l'énumération des articles 20 et suivants du TFUE. Le principal droit, celui de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, est déjà largement reconnu, notamment aux ressortissants d'États tiers résidents de longue durée²⁵. D'autres ressortissants d'États tiers bénéficient également du droit de circuler et de séjourner, au titre d'un droit dérivé, en qualité de membre de la famille d'un citoyen. Par exemple, si une Néerlandaise perd sa nationalité néerlandaise, mais que son enfant mineur est bien Néerlandais et donc citoyen européen, la mère conservera son droit dérivé à la libre circulation et au séjour. Selon les liens de dépendance à vérifier, ce droit sera conservé, même si l'enfant résidait avant en Thaïlande, mais va vivre avec sa mère aux Pays-Bas²⁶. Même en situation purement interne, ce droit pourrait être consolidé et devenir, une fois accompli le délai requis de cinq ans de résidence, un droit de séjour propre et autonome en qualité de ressortissant d'État tiers résident de longue durée²⁷.

24. Dans CJUE 5 mai 2011, *McCarthy*, aff. C-434/09, EU:C:2011:277, bien que madame McCarthy soit binationale, la Cour estime ne pas devoir transposer sa jurisprudence *Garcia Avello* du droit au double nom (ou choix du nom) au droit de vivre en famille (ou choix du pays de vie commune).

25. Dir. 2003/109 du 25 nov. 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO 2004, L 16/44, art. 4 : « Les États membres accordent le statut de résident de longue durée aux ressortissants de pays tiers qui ont résidé de manière légale et ininterrompue sur leur territoire pendant les cinq années qui ont immédiatement précédé l'introduction de la demande en cause. »

26. CJUE 22 juin 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, préc. ; obs. V. Réveillère, « La protection statutaire du citoyen : pouvoir séjourner effectivement sur le territoire de l'Union », in chron., « Citoyenneté de l'Union », *Rev. trim. dr. eur.* 2023, n° 3, p. 558 ; J. Rondu, « Le statut de citoyen européen a-t-il une valeur pour l'enfant vivant hors du territoire de l'Union ? », *Europe des droits et libertés* 2023/2, n° 8, p. 552-564 ; E. Frasca, « No Assessment of the Best Interests of the Child when the EU Citizen, who is a Minor Child, Exercises the Right to Enter and Reside in the EU Member State of their Nationality », *Cahiers de l'EDEN* août 2023, 27. CJUE 7 sept. 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Nature du droit de séjour au titre de l'article 20 TFUE), aff. C-624/20, EU:C:2022:639 ; obs. V. Réveillère, « La protection statutaire du citoyen : pouvoir séjourner effectivement sur le territoire de l'Union », in chron., « Citoyenneté de l'Union », art. préc., p. 561. Cet arrêt fut prononcé sur conclusions non conformes de l'avocat général Richard de la Tour qui, à l'inverse, considérait que « [c]e droit de séjour dérivé étant accordé pour le seul bénéfice du citoyen de l'Union, la contrepartie de cet empiètement a été de ne prévoir aucun droit propre pour ce ressortissant [d'État tiers], mais seulement un droit au séjour en considération de la citoyenneté de l'Union de son enfant en état de dépendance et pendant la durée de cet état de dépendance », conclusions présentées le 17 mars 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, aff. C-624/20, EU:C:2022:194, pt 54.

Au-delà du droit de séjour et des droits liés aux libertés de circulation, le citoyen européen multipartide qui, perdant sa nationalité d'un État membre, deviendrait ressortissant d'État tiers, conserverait aussi divers droits politiques liés à l'exercice de la démocratie. Ainsi, contrairement à ce que pourrait laisser penser la lettre de l'article 24 TFUE, le droit de pétition au Parlement européen ou le droit de s'adresser au médiateur ne sont nullement des droits exclusivement réservés aux citoyens européens. Les articles 227 et 228 TFUE ouvrent ces droits à « toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre ». En revanche, l'initiative citoyenne, inscrite au même article 24 TFUE, porte bien son nom et est exclusivement réservée aux citoyens européens, ce qui pourrait étonner, s'agissant d'une expression plus directe de l'exercice de la démocratie que sa voie représentative. Il est vrai que l'initiative citoyenne « a déçu ceux qui [y] voyaient un instrument de démocratisation »²⁸. Qu'en est-il de l'accès à la démocratie représentative, du droit de vote et d'éligibilité ? L'article 22 TFUE paraissait réserver aux citoyens de l'Union le droit de vote et d'éligibilité, tant pour les élections municipales que pour les élections au Parlement européen. Le principe de subsidiarité n'exclut pas la compétence des États pour élargir le corps électoral. Pour les élections municipales, de longue date, plusieurs États membres ont ouvert le corps électoral aux ressortissants d'État tiers résidant régulièrement depuis une certaine durée sur le territoire. C'est par exemple le cas en Belgique. Du reste, afin de permettre une réforme constitutionnelle, ouvrant le droit de vote à tout étranger après cinq ans de résidence régulière, les autorités avaient tardé à transposer la directive 94/80²⁹. En revanche, s'agissant des élections au Parlement européen, il paraissait assez logique que celles-ci soient exclusivement réservées aux citoyens européens. La Cour en a décidé autrement dans l'affaire *Espagne contre Royaume-Uni*. La Cour y a accepté la décision du Royaume-Uni d'élargir le corps électoral aux « *Qualifying Commonwealth Citizen* ». Si l'objectif politique du Royaume-Uni était de maintenir une majorité anglophone à Gibraltar, la Cour accepte néanmoins cet élargissement, considérant que « si le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres [Grézelzyk], ce constat n'a pas nécessairement pour conséquence que les droits reconnus par le traité seraient réservés aux citoyens de l'Union ». La Cour précise que cet élargissement du corps électoral au-delà des citoyens européens est acceptable, dans la mesure où les personnes déterminées, auxquelles le droit de vote et d'éligibilité est accordé bien qu'elles ne soient pas citoyennes européennes, ont

28. C. Blumann, L. Dubouis et N. Rubio, *Droit matériel de l'Union européenne*, 9^e éd., Paris, LGDJ, 2024, p. 54, pt 31.

29. CJUE 9 juill. 1998, *Commission c/ Belgique*, aff. C-323/97, EU:C:1998:214, condamnation en manquement pour transposition tardive de la dir. 94/80/CE du Conseil du 19 déc. 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, JO 1994, L 368, p. 38.

un « lien étroit » et « spécifique » avec l'État membre et que cet élargissement se déploie sur l'ensemble du territoire national³⁰. Depuis, dans les textes, la définition de la relation entre le Parlement européen et ses électeurs est sensiblement modifiée. D'une part, « les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen », d'autre part, « le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union »³¹. En d'autres termes, le mot « citoyens » de l'Union a remplacé le mot « peuples » de l'Union. Il n'est donc pas certain que l'extension du corps électoral et de ses représentants au-delà des citoyens européens, ressortissants des États membres, puisse encore être accréditée. En conséquence, lorsque la perte de la nationalité d'un État membre coïncide avec la perte de la citoyenneté européenne, cela conduirait bien à la perte d'un aspect important des droits politiques qu'est le droit de vote et d'éligibilité, à tout le moins aux élections européennes. Ceci explique aussi le contrôle que la Cour, tout en respectant la souveraineté nationale en ce domaine, entend exercer sur la perte de la nationalité d'un État membre qui a pour conséquence la perte de la citoyenneté européenne, en particulier lorsque cette perte se double d'une situation d'apatridie³². Dans ses dernières jurisprudences, on peut noter que la Cour semble laisser une marge de manœuvre plus large aux États membres, en particulier lorsque la perte de la nationalité et de la citoyenneté européenne n'a pas pour conséquence l'apatridie³³. Ces jurisprudences sont ici mieux analysées dans les contributions de Sabine Corneloup et de Ségolène Barbou des Places, qui montrent qu'elles sont le reflet « d'une effectivité à géométrie variable » de la citoyenneté³⁴. Il reste que, à des degrés divers, la Cour impose que les pertes individuelles de la citoyenneté européenne fassent l'objet d'un contrôle de proportionnalité *in concreto*. C'est aussi, en partie, le résultat de la lente atténuation du lien

30. CJUE 12 sept. 2006, *Espagne c/ Royaume-Uni*, aff. C-145/04, EU:C:2006:543, pts 74, 76 et 79. L'arrêt fait suite à l'arrêt de la CEDH 18 févr. 1999, *Matthews c/ Royaume-Uni*, Rec. 1999-1.

31. Art. 10, § 2, et 14, § 2, TUE.

32. CJUE 2 mars 2010, *Rottmann*, aff. C-135/08, EU:C:2010:104 ; 12 mars 2019, *Tjebbes e.a.*, aff. C-221/17, EU:C:2019:189, pts 30-32 ; 18 janv. 2022, *Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation)*, aff. C-118/20, EU:C:2022:34.

33. CJUE, gr. ch., 5 sept. 2023, *Udlandinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise)*, aff. C-689/21, EU:C:2023:626 ; obs. A. Rigaux, « Perte de la nationalité d'un État membre », *Europe nov.* 2023, n° 11, comm. 369 ; K. Hytién-Cavallius, « Plunging Deeper into the Exigencies of Article 20 TFEU : Opinion of Advocate General Szpunar in Case C-689/21, X (Loss of Union Citizenship) », *EU Law Live* 20 févr. 2023 ; Nordic Institute of European Legal Studies, « CJEU : Nationality Law in Denmark that Revokes National and Union Citizenship, as Presently Constituted, Infringes Article 20 TFEU and Article 7 CFR », *NIELS* 6 sept. 2023 ; J.-B. Pary, « Arrêt *Udlandinge- og Integrationsministeriet* : la perte automatique de la nationalité d'un État membre pour défaut de lien effectif remise en cause par le principe de la proportionnalité », *JDE* 2023, n° 9, p. 453-455 ; J.-Y. Carlier et E. Frasca, chron., « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », art. préc., *JDE* 2024, p. 191.

34. V. aussi pour une synthèse de l'évolution de ces jurisprudences, les conclusions de l'avocat général Szpunar, présentées le 26 janv. 2023, *Udlandinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise)*, aff. C-689/21, EU:C:2023:53, pts 28 à 47.

entre nationalité et souveraineté³⁵. Mais, comme l'indiquait Paul Lagarde à propos de l'arrêt *Rottmann*, s'agissant de la citoyenneté européenne, cette « amorce de fédéralisation du droit de la nationalité [...] n'est vraiment qu'une amorce et le principe de la compétence étatique reste solidement ancré »³⁶. En outre, ce contrôle de proportionnalité disparaît en cas de perte collective de la citoyenneté, par retrait d'un État membre de l'Union, comme dans le cas du Brexit. En effet, « les affaires dans lesquelles la Cour a consacré l'obligation d'un examen individuel de proportionnalité des conséquences de la perte de la citoyenneté de l'Union avaient trait à des situations spécifiques, relevant du droit de l'Union, où un État membre avait retiré la nationalité à des particuliers en application d'une mesure législative de cet État membre [citant *Tjebbes e.a.*] ou d'une décision individuelle prise par les autorités compétentes dudit État membre [citant *Rottmann* et *Wiener Landesregierung*] ». Or, « la jurisprudence issue de ces différents arrêts n'est [...] pas transposable à une situation telle que celle [du Brexit] »³⁷. Cette réponse, donnée d'abord sur question préjudicielle, est confirmée pour rejeter des recours en annulation contre l'accord de Brexit, pour défaut d'intérêt à agir des citoyens britanniques, car la perte de la citoyenneté de l'Union n'est pas le résultat de l'accord de Brexit mais « une conséquence automatique de la seule décision prise souverainement par le Royaume-Uni de se retirer de l'Union »³⁸. Cette conséquence est non

35. J. Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, Paris, Dalloz, 2020.

36. P. Lagarde, « Les compétences de l'État en matière d'octroi et de déchéance de la nationalité », in SFDI, Colloque de Poitiers, *Droit international de la nationalité*, Paris, Pedone, 2012, p. 81, spéc. p. 91.

37. CJUE 9 mai 2022, *Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques*, aff. C-673/20, EU:C:2022:449, pts 59 et 62, obs. V. Réveillère, « Perte du statut de citoyen de l'Union et retrait de l'État de nationalité », *Rev. trim. dr. eur.* 2022, n° 3, p. 576-580 ; A. Kauffmann, « Le statut de citoyen de l'Union européenne et les droits politiques face au Brexit », *Rev. aff. eur.* 2022, n° 2, p. 353-364 ; A. Rigaux, « Conséquences du Brexit », *Europe août* 2022, n° 8-9, comm. 269 ; St. Peers, « It's the End – But the Moment has Been Prepared for : The CJEU Confirms that UK Citizens have Lost EU Citizenship », *EU Law Analysis* 9 juin 2022 ; A. Parry, « Consequences of Brexit : Withdrawal from the EU Results in the Loss of EU Citizenship for Nationals of that Member State (Préfet du Gers, C-673/20) », *EU Law Live* 13 juin 2022, et « Arrêt "Préfet du Gers" : Brexit et perte de la citoyenneté de l'Union européenne », *JDE* 2023, 17-19 ; T. Buchta, « Clarifying the Court's Judgment in *Préfet du Gers* on UK Nationals Voting Rights in Local Elections in the EU Post-Brexit », *European Law Blog* 1^{er} juil. 2022 ; S. Lashyn, « Sacrificing EU Citizenship on the Altar of Brexit », *Maasricht Journal of European and Comparative Law* 2022, vol. 29, n° 6, p. 736-744 ; N. N. Shuibhne, « Protecting the Legal Heritage of Former Union Citizens : EP v. *Préfet du Gers* », *Com. M.L. Rev.* 2023, n° 2, p. 475-516 ; J.-Y. Carlier et E. Frasca, chron., « Libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *JDE* 2023, p. 211.

38. CJUE 15 juin 2023, *Silver e.a. c/ Conseil*, aff. C-499/21 P, EU:C:2023:479, pts 45 et 46 ; *Stindler e.a. c/ Conseil*, aff. C-501/21 P, EU:C:2023:480, pts 68 et 69 ; *Price c/ Conseil*, aff. C-502/21 P, EU:C:2023:482, pts 74 et 75 ; 6 juil. 2023, *Julien c/ Conseil*, aff. C-285/22 P, EU:C:2023:551, pts 53 et 54, avec, chaque fois, référence à l'arrêt *Préfet du Gers*, aff. C-673/20, pt 59. V. aussi obs. A. Kauffmann, « L'impuissance des ressortissants du Royaume-Uni face aux conséquences du Brexit », *Rev. aff. eur.* 2023, n° 2, p. 547-554 ; D. Simon, « Brexit : irrecevabilité des recours individuels », *Europe août* 2023, n° 8-9, comm. 279 ; V. Réveillère,

seulement la perte de la citoyenneté européenne, mais aussi celle des droits y liés, qu'il s'agisse des droits politiques, comme dans l'arrêt *Préfet du Gers*, ou d'un droit de séjour de longue durée, comme dans l'arrêt *Juiten*. Fallait-il répondre plus positivement aux attentes des citoyens britanniques déçus du Brexit ? Était-ce possible ou serait-ce possible pour le futur ?

III. FUTUR : PERDRE LE STATUT DE CITOYEN SANS EN PERDRE LA QUALITÉ ?

Est-il possible d'éviter que la perte de droits soit la conséquence de la perte de la citoyenneté européenne ? Évoquons trois pistes d'avenir. Premièrement, à long terme, on pourrait imaginer de substituer à la définition indirecte de la citoyenneté européenne, liée à la possession de la nationalité d'un État membre, une définition directe, centrée sur la durée de résidence régulière, par exemple de cinq ans, sur le territoire de l'Union³⁹. Mais, d'une part, les temps ne sont pas mûrs. D'autre part, si la citoyenneté européenne faisait l'objet d'une définition autonome, indépendante de la nationalité, avec des conditions d'accès propres, comme la durée de résidence, il y aurait aussi des conditions propres de perte de cette citoyenneté, comme une résidence continue de longue durée hors du territoire de l'Union, qui entraîneraient la perte des droits liés à cette citoyenneté autonome. La seule différence, qui n'est pas sans intérêt, serait de mieux faire coïncider les conditions d'accès à la nationalité avec les conditions d'exercice de ses droits et de renforcer l'idée d'une citoyenneté de résidence. Deuxièmement, à moyen terme, sans modifier la définition du citoyen, une sorte de reconnaissance de droits acquis, en cas de perte de la citoyenneté, a été évoquée par la doctrine. En particulier, cette reconnaissance de droits acquis est proposée lorsque, comme dans le Brexit, la perte étant collective à la suite d'une décision souveraine d'un État, il n'y a pas, en amont, d'examen de proportionnalité permettant d'éviter la perte de la citoyenneté, comme en cas de perte individuelle de la nationalité d'un État membre. On rappellera qu'une première solution est l'accès à la nationalité d'un autre État membre. De nombreux Britanniques y ont eu recours. Par exemple, dans l'affaire *Préfet du Gers*, madame EP, épouse d'un Français et résidente depuis plus de dix ans en France, avait, vraisemblablement, la possibilité d'accéder aisément à la nationalité française. Elle était évidemment libre de refuser cette option, notamment pour conserver une pension de retraite

en qualité d'ancienne fonctionnaire britannique. Toutefois, on admettra, avec l'avocat général, qu'« il est pour le moins paradoxal que, alors même qu'elle se prévaut exclusivement de ses liens avec la France pour soutenir qu'elle a le droit au maintien de la citoyenneté de l'Union, EP refuse dans le même temps d'effectuer l'unique démarche pouvant lui permettre de conserver sa citoyenneté de l'Union, à savoir l'introduction d'une demande d'acquisition de la nationalité française »⁴⁰. Plus généralement, indépendamment du cas de madame EP, fallait-il considérer que les Britanniques disposaient de certains droits acquis de la citoyenneté européenne, au-delà de ceux reconnus dans l'Accord de retrait⁴¹ ? Le Britannique, ex-citoyen européen, devait-il constituer une sorte de « *new being*, the "former" EU citizen », nourri de droits acquis et d'attentes légitimes⁴² ? Fallait-il lui reconnaître un « patrimoine juridique », au-delà de ce qui lui a été reconnu dans les accords ? À défaut, faut-il faire, avec une partie de la doctrine, un constat d'indignation face aux diplomates, similaire à celui de François Laurent, cité plus haut, et s'écrier aujourd'hui : « *what is the value of a status which can be erased, literally, at the stroke of a pen* »⁴³ ? Ou encore, faut-il, avec la jeune doctrine, considérer que ce n'est pas avec les décisions relatives au Brexit « que le statut de citoyen de l'Union prendra son envol afin de devenir, d'après les dires de la Cour de justice dans son arrêt *Grzelczyk*, "le statut fondamental des ressortissants des États membres" qu'il a vocation à être »⁴⁴ ? La déception de personnes qui perdent une citoyenneté et des droits, par l'effet d'une décision collective qu'elles n'ont pas soutenue et qui est indifférente à leur situation individuelle, est parfaitement compréhensible. Mais, demander au pouvoir judiciaire de corriger à ce point les errements « du peuple » paraît poser à l'exercice de la démocratie plus de questions qu'il n'offre de solutions. Cette reconnaissance d'un statut d'ex-citoyen ou de quasi-citoyen semblait difficile à mettre en œuvre, en dehors des droits reconnus dans l'Accord de retrait⁴⁵. Troisièmement, toutefois, à court terme, une voie déjà empruntée par la Cour pourrait être explorée. Elle repose sur une distinction entre la qualité et le statut de citoyen. Elle consisterait à admettre la perte du statut de citoyen de l'Union, tout en acceptant la conservation

40. Conclusions de l'avocat général Collins, présentées le 24 févr. 2022, aff. C-673/20, *Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques*, EU:C:2022:129, pt 35.

41. Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO 2020, L 29, p. 7, signé à Bruxelles et à Londres le 24 janv. 2020, entré en vigueur le 1^{er} févr. 2020.

42. N. N. Shuibhne, « "What" are Former Citizens of the European Union ? Articulating the Implications of a New Legal Status », in A. Souveresse, A. Iliopoulou Penot et J. Rondu (dir.), *La citoyenneté européenne, quelle valeur ajoutée ?*, op. cit., p. 89.

43. E. Spaventa, « Mice or Horses ? British Citizens in the EU 27 after Brexit as "Former EU Citizens" », *European Law Review* 2019, vol. 44, n° 5, p. 589.

44. A. Kauffmann, « L'impulsion des ressortissants du Royaume-Uni face aux conséquences du Brexit », art. préc., p. 549, italiques dans le texte.

45. Sur les difficultés générales d'un statut de « quasi-national », v. J.-Y. Carlier, « Les statuts juridiques alternatifs ou complémentaires à la nationalité », in SFDI, *Colloque de Poitiers. Droit international de la nationalité*, op. cit., p. 301.

« L'irrévocabilité de la perte collective du statut de citoyen de l'Union par les citoyens britanniques », in chron., « Citoyenneté de l'Union », *Rev. trim. dr. eur.* 2023, 551.

39. J.-Y. Carlier, « Réinventer la citoyenneté européenne », in C. Flévet (dir.), *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Pau, éd. Joëlle Samy, 2000, p. 697 et J.-Y. Carlier, « *Inclada est*. About European Citizenship », in A. Böcker et al. (dir.), *Migration Law and Sociology of Law. Collected Essays in Honour of Kees Groenendijk*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2008, p. 161-168.

de certains droits liés à la qualité de citoyen. La chose n'est pas neuve et s'inspire de la jurisprudence de la Cour en matière de révocation du statut de réfugié. La Cour a considéré qu'en droit européen, la notion de réfugié « ne saurait être interprétée en ce sens que la révocation du statut de réfugié ou le refus de l'octroyer a pour effet que [la personne] concernée, perd la qualité de réfugié [...] Ces personnes sont, certes, susceptibles de faire l'objet, dans l'État membre concerné, d'une décision de révocation du statut de réfugié, [...] mais l'adoption de telles décisions ne saurait affecter leur *qualité* de réfugié »⁴⁶. Pourrait-on, de même, considérer qu'un citoyen européen perd son statut de citoyen, à la suite de l'exercice par l'État de sa souveraineté, tantôt par retrait individuel de la nationalité, tantôt par retrait de l'Union, entraînant la perte collective de la citoyenneté, mais que, dans le même temps, cette personne conserve la *qualité* de citoyen ? Si cette distinction était acceptée, elle imposerait de préciser les droits que la *qualité* de citoyen permettrait de conserver. On pourrait penser à « la jouissance effective de l'essentiel des droits » liés à cette qualité, pour reprendre la formule *Zambrano*⁴⁷. Mais, pour séduisante qu'elle soit, cette voie d'une distinction entre le statut et la qualité de citoyen rencontre divers obstacles. *Primo*, cette formule de « la jouissance effective de l'essentiel des droits » a été utilisée dans le contexte particulier des situations purement internes, même si elle connaît déjà des extensions⁴⁸. *Secundo*, la distinction créée par la Cour entre *statut* et *qualité* l'a été, elle aussi, dans un contexte particulier, celui du droit des réfugiés. Il s'agissait de « sauver l'honneur » du droit européen de l'asile en lui permettant de demeurer conforme au droit international⁴⁹. *Tertio*, si l'on transpose cette distinction entre statut et qualité à la citoyenneté européenne, on constate qu'elle est presque inversée. En effet, dans l'analyse actuelle des jurisprudences relatives à l'essentiel des droits du citoyen, pour désigner le noyau dur de ces droits, plus que de *qualité*, on parle du statut de citoyen, de la « protection statutaire » des droits liés à la citoyenneté⁵⁰. Tout bien pesé, cette distinction entre statut et qualité, aux

46. CJUE 14 mai 2019, *M. et X. et X.*, aff. jointes C-391/16, C-77/17 et C-78/17, EU:C:2019:403, pts 97 et 110, italiques ajoutées. Raisonnablement repris dans CJUE 6 juill. 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Réfugié ayant commis un crime grave)*, aff. C-402/22, EU:C:2023:543 ; *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Réfugié ayant commis un crime grave)*, aff. C-8/22, EU:C:2023:542 ; et *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Réfugié ayant commis un crime grave)*, aff. C-663/21, EU:C:2023:540. Pour une synthèse, v. J.-Y. Carlier et E. Frasca, chron., « Droit européen des migrations », *JDE*, 2024, p. 132.

47. CJUE 25 juill. 2002, *Mraz*, aff. C-459/99, EU:C:2002:461 ; 8 mars 2011, *Rutiz Zambrano*, aff. C-34/09, EU:C:2011:124.

48. Pour une extension dans une situation externe, v. CJUE 22 juin 2023, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, préc.

49. M. Grange, « Les métamorphoses du réfugié. L'évolution de l'exclusion », in SFDI, *Migrations et droit international*, Paris, Pedone, 2022, p. 203, spéc. p. 230.

50. V. Revellère, « La protection statutaire du citoyen : demeurer sur le territoire de l'Union (dans son État de nationalité) », *Rev. trim. dr. eur.* 2020, n° 3, p. 721 ; « Perte de la jouissance de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union », *Rev. trim. dr. eur.* 2022, n° 3, p. 585 ; et chron., « Citoyenneté de l'Union », *Rev. trim. dr. eur.* 2023, n° 3, p. 558 et

conséquences peu définies, est ambiguë et paraît encore plus floue lorsqu'elle est transposée à la notion de citoyenneté.

En conclusion, oui, il est possible de perdre ses droits sans perdre sa nationalité ou la citoyenneté européenne. De même, inversement, il est possible de perdre sa nationalité tout en conservant certains droits liés à la citoyenneté européenne. En revanche, la perte collective de la citoyenneté européenne, lorsqu'un État se retire de l'Union, ne permet pas, en l'état actuel, de conserver des droits liés au statut de citoyen, autrement que par accord entre l'Union et l'État concerné. De façon générale, la citoyenneté européenne, telle que consacrée et interprétée par la jurisprudence de la Cour, a permis d'accroître l'attribution progressive du pouvoir discrétionnaire des États en matière de perte des droits liés à la perte de la nationalité. Cela n'est qu'une expression de l'irrésistible glissement de l'État vers l'individu », selon la formule d'Etienne Patat⁵¹. Pour autant, cette ascension de l'autonomie individuelle, ici comme en d'autres domaines, ne permet pas de supprimer les effets sur les personnes des décisions, individuelles ou collectives, qu'un État prend, dans l'exercice de sa souveraineté, relativement à la citoyenneté nationale ou européenne. Faut-il le regretter ? On préférera admettre que la relation entre l'État ou l'Union et ses citoyens est, encore et toujours, « un lien juridique ayant pour fondement un fait social de rattachement... »⁵². Ce fait social s'est complexifié. Mais, pour l'essentiel, il demeure l'expression d'une relation bi ou multi-latérale, certes plus équilibrée, mais dont l'État conserve les clés d'entrée et de sortie.

563 ; J. Heymann, évoquant un « statut protecteur qui s'adresse aux citoyens ou... un statut... que tout simplement un droit national offre dans certaines situations ? », débat à la suite de J.-Y. Carlier, « La jouissance effective de l'essentiel des droits, du toc ou du roc ? », *op. cit.*, p. 325, spéc. p. 359.

51. E. Patat, *La nationalité en déclin*, Paris, Odile Jacobs, 2014, p. 99.

52. CJ 6 avr. 1955, aff. *Nottebohm (Liechtenstein c/ Guatemala)*, *Cij Recueil* 1955. Sur l'affaire *Nottebohm*, v. S. Bastid, « L'affaire Nottebohm devant la CJ », *Rev. crit. DIP* 1956, 607 ; J. Maury, « L'arrêt Nottebohm et la condition de nationalité effective », in *Mélanges Makarov*, 1958, p. 515 ; P. Lagarde, *La nationalité française*, Paris, Dalloz, 1989, p. 14 ; H. Baifol et P. Lagarde, *Droit international privé*, t. 1, Paris, LGDJ, 8^e éd., 1993, p. 104 ; J.-M. Jones, « The Nottebohm Case », *JCLQ* 1956, 230 ; M. Verwilghen, « Conflits de nationalités », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, t. 277, 1999, p. 147.