



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO MENGOZZI
présentées le 12 juillet 2018¹

Affaire C-221/17

**M. G. Tjebbes
G. J. M. Koopman
E. Saleh Abady
L. Duboux
contre
Minister van Buitenlandse Zaken**

[demande de décision préjudicielle formée par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas)]

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l'Union – Article 20 TFUE – Articles 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Nationalité d'un État membre et d'un État tiers – Perte de la nationalité de l'État membre du fait d'un séjour en dehors de l'Union pendant une période ininterrompue de dix ans – Unité de nationalité dans la famille – Intérêt supérieur de l'enfant »

I. Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle, introduite par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas), porte sur l'interprétation des articles 20 et 21 TFUE, ainsi que de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).
2. Pour l'essentiel, la juridiction de renvoi s'interroge sur la marge d'appréciation dont disposent les États membres pour fixer les conditions de perte de la nationalité. La Cour a déjà examiné cette thématique dans l'arrêt du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), dans un contexte juridique et factuel toutefois différent.
3. Dans la présente affaire, il s'agit, en substance, de savoir si l'article 20 TFUE s'oppose aux dispositions d'une législation nationale qui prévoient la perte de nationalité d'un ressortissant majeur d'un État membre, jouissant également d'une autre nationalité, au motif qu'il a résidé, de manière ininterrompue, pendant plus de dix ans sur le territoire d'un pays tiers. Par ailleurs, est également soulevée la question de savoir si le statut de citoyen de l'Union et l'intérêt supérieur de l'enfant interdisent à un État membre de prévoir que l'enfant dudit ressortissant perde concomitamment la nationalité de ce même État membre.
4. Comme je le développerai dans les présentes conclusions, j'estime que seule la seconde question doit recevoir une réponse positive. S'agissant de la première question, je considère qu'il n'y a pas lieu de se détacher des motifs choisis par le législateur national qui président à la perte de la citoyenneté de l'Union pour examiner si une telle législation se conforme, notamment, au principe de proportionnalité. En particulier, le respect de ce principe n'implique, selon moi, ni un examen des

¹ Langue originale : le français.

conséquences indirectes sur la situation de chaque personne concernée qu'entraîne l'application de cette législation, ni des circonstances propres à chaque cas d'espèce étrangères au critère de rattachement à l'État membre concerné choisi par le législateur national. À l'instar de la position défendue par le gouvernement grec lors de l'audience devant la Cour, cette solution est la seule, à mes yeux, qui permette d'assurer le respect de la compétence des États membres de définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité et de rester fidèle à la portée du contrôle de la proportionnalité d'une mesure nationale ayant pour effet la perte de la citoyenneté de l'Union au regard du droit de cette dernière.

II. Cadre factuel et juridique et la question préjudicielle

5. La question préjudicielle dont la Cour est saisie a été soulevée dans le cadre de litiges opposant M^{mes} M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Saleh Abady et M^{lle} L. Duboux au Minister van Buitenlandse Zaken (ministre des Affaires étrangères, Pays-Bas, ci-après le « ministre ») au sujet de la décision de ce dernier refusant d'examiner leurs demandes de renouvellement d'un passeport national au motif que ces personnes, tout en conservant la nationalité des pays tiers sur le territoire desquels elles résident respectivement, auraient perdu la nationalité néerlandaise, en vertu de l'application des dispositions de la Rijkswet op het Nederlandschap (loi sur la nationalité néerlandaise).

6. En effet, il ressort du cadre juridique exposé par la juridiction de renvoi que l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise prévoit qu'une personne majeure perd la nationalité néerlandaise si elle possède également une nationalité étrangère et qu'elle a sa résidence principale pendant une période ininterrompue de dix ans au cours de sa majorité, en jouissant des deux nationalités, en dehors des Pays-Bas et des territoires auxquels le traité UE est applicable. L'article 16, paragraphe 1, sous d), de la même loi énonce qu'une personne mineure perd la nationalité néerlandaise si son père ou sa mère perd la nationalité néerlandaise au titre, notamment, de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de ladite loi.

7. Conformément à l'article IV de la Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging Rijkswet op het Nederlandschap (verkrijging, verlening en verlies van het Nederlandschap) [loi du 2 décembre 2000 modifiant la loi sur la nationalité néerlandaise (acquisition, octroi et perte de la nationalité néerlandaise)], la période de dix ans visée à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise ne commence à courir qu'à compter du 1^{er} avril 2003.

8. De plus, il ressort des explications fournies par la juridiction de renvoi que, en vertu de l'article 15, paragraphe 3, de la loi sur la nationalité néerlandaise, le délai, prévu à l'article 15, paragraphe 1, de cette loi, est interrompu si l'intéressé a sa résidence principale aux Pays-Bas ou dans les territoires auxquels le traité UE est applicable pendant une période d'au moins un an. De même, selon l'article 15, paragraphe 4, de cette loi, il y aura interruption du délai si l'intéressé requiert la délivrance d'une déclaration relative à la possession de la nationalité néerlandaise ou d'un document de voyage (passeport) ou d'une carte d'identité néerlandaise, au sens de la Paspoortwet (loi néerlandaise sur les passeports). Un nouveau délai de dix ans commence à courir à compter de la délivrance de l'une de ces pièces.

9. L'article 6, paragraphe 1, sous f), de la loi néerlandaise sur la nationalité permet aux étrangers majeurs ayant perdu la nationalité néerlandaise, au sens de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise, de recouvrer cette nationalité en s'établissant pendant au moins un an aux Pays-Bas ou dans un autre pays du Royaume², en disposant au préalable d'une autorisation pour une durée indéterminée.

2 Cette expression vise notamment les territoires des Antilles néerlandaises.

10. Par ailleurs, la juridiction de renvoi rappelle, en substance, que la loi sur la nationalité néerlandaise s'inscrit dans le contexte des obligations internationales souscrites par le Royaume des Pays-Bas. Ainsi, la convention sur la réduction des cas d'apatridie, conclue à New York le 30 août 1961 et entrée en vigueur le 13 décembre 1975³ (ci-après la « convention sur la réduction des cas d'apatridie ») prévoit, à son article 7, paragraphe 3, que sous réserve notamment de son paragraphe 4, 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 et réside à l'étranger. L'article 7, paragraphe 4, de cette convention stipule que 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 ne peut être inférieure à sept années consécutives. De surcroît, la convention européenne sur la nationalité, signée à Strasbourg le 6 novembre 1997, adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe et entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000⁴ (ci-après la « convention européenne sur la nationalité ») énonce, à son article 7, paragraphe 1, sous e), que la nationalité peut être perdue de plein droit en l'absence de tout lien effectif entre l'État contractant et un ressortissant qui réside à l'étranger. Par ailleurs, l'article 7, paragraphe 2, de cette convention stipule qu'un État partie peut prévoir la perte de sa nationalité par les enfants dont les parents perdent sa nationalité, à moins que l'un des parents ne la conserve.

11. Il découle des faits des litiges au principal que, jusqu'au 31 mars 2013, M^{me} Tjebbes possédait par filiation les nationalités néerlandaise et canadienne, M^{me} Koopman était de nationalité néerlandaise depuis sa naissance et avait acquis la nationalité suisse par mariage, et M^{me} Saleh Abady possédait la nationalité iranienne et avait acquis la nationalité néerlandaise par naturalisation. Au 1^{er} avril 2013, M^{me} Tjebbes résidait au Canada, M^{me} Koopman en Suisse et M^{me} Saleh Abady en Iran depuis plus de dix ans. Elles étaient toutes majeures à cette date.

12. Saisi de demandes de renouvellement de leurs passeports respectifs, le ministre a refusé d'examiner ces demandes, au motif que ces trois personnes avaient perdu leur nationalité néerlandaise en application de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise. Il a relevé qu'elles avaient toutes eu leur résidence principale pendant une période ininterrompue d'au moins dix ans en dehors des Pays-Bas ou des territoires auxquels le traité UE est applicable. Le ministre a constaté que chacune d'entre elles possédait une autre nationalité et qu'il ne leur avait été délivré, au cours de cette période, aucun document de voyage néerlandais, carte d'identité néerlandaise ou déclaration concernant la possession de la nationalité néerlandaise.

13. Quant à M^{lle} Duboux, qui, au 1^{er} avril 2013, était la fille mineure de M^{me} Koopman et possédait les nationalités néerlandaise et suisse, le ministre a également rejeté sa demande de passeport au motif que, à cette date, sa mère ayant perdu la nationalité néerlandaise, elle aurait elle-même été privée de sa nationalité néerlandaise, en application de l'article 16, paragraphe 1, sous d), de cette loi.

14. Les requérantes au principal ont introduit quatre recours distincts devant le rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas) contre les décisions du ministre. Par jugements distincts, le rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye) a déclaré non fondés les recours introduits par M^{mes} Tjebbes, Koopman et Saleh Abady, tandis qu'il a déclaré fondé le recours introduit par M^{lle} Duboux et a annulé la décision du ministre la concernant tout en maintenant ses effets juridiques. En conséquence, les requérantes au principal ont séparément interjeté appel contre ces jugements devant le Raad van State (Conseil d'État).

³ *Recueil des traités*, vol. 989, p. 175. Le Royaume des Pays-Bas a ratifié la convention sur la réduction des cas d'apatridie le 13 mai 1985.

⁴ *STE* n° 166. Le Royaume des Pays-Bas a ratifié cette convention le 21 mars 2001 et elle est entrée en vigueur sur le territoire de cet État membre le 1^{er} juillet 2001.

15. La juridiction de renvoi indique qu'elle est saisie de la question de savoir si la perte de plein droit de la nationalité néerlandaise est compatible avec le droit de l'Union, notamment avec les articles 20 et 21 TFUE, lus à la lumière de l'arrêt du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). En effet, elle estime que ces articles sont applicables, peu importe que la perte du statut de citoyen de l'Union soit due à la perte de plein droit de la nationalité d'un État membre de l'Union ou à une décision individuelle comme c'était le cas dans l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

16. Toutefois, pour la juridiction de renvoi, la manière dont l'examen de la proportionnalité doit être mené dans des situations comme celles au principal ne découle pas de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). À cet égard, se poserait la question de savoir si la conformité au principe de proportionnalité d'une réglementation nationale faisant expirer de plein droit la nationalité peut être examinée de manière générale ou si ce principe emporte nécessairement la prise en considération de chaque cas individuel.

17. En ce qui concerne la situation des *personnes majeures*, la juridiction de renvoi considère qu'il existe des arguments convaincants pour admettre que l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise est conforme au principe de proportionnalité et, partant, est compatible avec les articles 20 et 21 TFUE. Tout d'abord, la genèse de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise mettrait en évidence que le législateur national a eu pour objectif de contribuer à une « réglementation internationale » qui vise à supprimer ou à diminuer l'apatridie et les nationalités multiples et serait conforme à l'article 7 de la convention européenne sur la nationalité.

18. La juridiction de renvoi retient que l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise prévoit un délai de dix ans avant la perte de la nationalité néerlandaise, ce délai permettant de supposer que les intéressés n'ont plus de lien ou uniquement un lien très ténu avec les Pays-Bas et, partant, avec l'Union. En outre, la nationalité néerlandaise pourrait être conservée d'une manière relativement simple, car le délai de dix ans est interrompu lorsque l'intéressé, au cours de cette période et pendant au moins une année ininterrompue, réside aux Pays-Bas ou dans l'Union européenne, ou obtient une déclaration relative à la possession de la nationalité néerlandaise, une carte d'identité ou un document de voyage néerlandais, au sens de la loi néerlandaise sur les passeports. Par ailleurs, selon la juridiction de renvoi, toute personne qui satisfait les conditions requises pour bénéficier d'une « option », au sens de l'article 6 de la loi sur la nationalité néerlandaise, aurait le droit de recouvrer la nationalité néerlandaise.

19. Enfin, bien que l'article 7 de la Charte, relatif à la vie privée et familiale, puisse être invoqué, la juridiction de renvoi estime que le législateur néerlandais semble ne pas avoir agi arbitrairement en adoptant l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise. Toutefois, de l'avis de la juridiction de renvoi, dans la mesure où il n'est pas exclu que l'examen de la conformité au principe de proportionnalité nécessite un examen de chaque cas individuel, il n'est pas certain qu'un régime légal général, tel que la loi sur la nationalité néerlandaise, soit conforme aux articles 20 et 21 TFUE.

20. En ce qui concerne la situation des *personnes mineures*, la juridiction de renvoi indique que l'article 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise reflète la considération du législateur national selon laquelle l'unité de nationalité au sein de la famille est importante. Au regard de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), la juridiction de renvoi ne saurait apprécier si cet élément constitue un motif pour retirer de plein droit la nationalité d'une personne concernée. En outre, elle se demande s'il est proportionné de retirer à un mineur le statut de citoyen de l'Union, et les droits qui y sont attachés, uniquement en raison du maintien de l'unité de nationalité au sein de la famille. Enfin, la juridiction de renvoi relève que le mineur n'a que peu d'influence sur le maintien de

sa nationalité néerlandaise et que les possibilités d'interruption des délais ou l'obtention, par exemple, d'une déclaration relative à la possession de la nationalité néerlandaise ne constituent pas des motifs d'exception pour les mineurs. Ainsi, la conformité de l'article 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise au principe de proportionnalité ne serait pas clairement établie.

21. Le Raad van State (Conseil d'État) a donc décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Convient-il d'interpréter les articles 20 et 21 TFUE, notamment à la lumière de l'article 7 de la Charte, en ce sens qu'en raison de l'absence d'examen individuel au titre du principe de proportionnalité en ce qui concerne les conséquences que la perte de la nationalité comporte sur la situation de la personne concernée au regard du droit de l'Union, ils s'opposent à des dispositions législatives telles celles en cause au principal, en vertu desquelles :

- 1) Une personne majeure, ayant également la nationalité d'un pays tiers, perd de plein droit la nationalité de son État membre et, partant, le statut de citoyen de l'Union, au motif qu'elle a eu sa résidence principale pendant une période ininterrompue de dix ans à l'étranger et en dehors de l'Union européenne, alors qu'il existe des possibilités d'interrompre ce délai de dix ans ?
- 2) Une personne mineure perd de plein droit, dans certaines conditions, la nationalité de son État membre et, partant, le statut de citoyen de l'Union, en conséquence de la perte de la nationalité par son parent, comme dans l'hypothèse visée ci-dessus au point 1) ? »

22. Cette question a fait l'objet d'observations écrites de la part des requérantes au principal, des gouvernements néerlandais, irlandais, grec ainsi que de la Commission européenne. M^{me} Tjebbes, les gouvernements néerlandais et grec ainsi que la Commission ont également été entendus en leurs plaidoiries lors de l'audience du 24 avril 2018, les autres parties intéressées ne s'y étant pas fait représenter.

III. Analyse

23. Avant d'examiner la question posée en ce qui concerne la compatibilité avec l'article 20 TFUE de la perte de nationalité des ressortissants néerlandais majeurs (titre B) et mineurs (titre C), en tenant compte des indications fournies par la Cour dans l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), il importe, selon moi, en premier lieu, et même si cela n'a été contesté par aucune partie intéressée, de vérifier l'applicabilité du droit de l'Union et la compétence de la Cour pour répondre à la question préjudicielle déferée (titre A). Enfin, j'examinerai brièvement la demande du gouvernement néerlandais, exposée à l'audience, visant à ce que la Cour limite dans le temps les effets de son arrêt à intervenir dans l'hypothèse où elle constaterait l'incompatibilité des dispositions pertinentes de la loi néerlandaise sur la nationalité avec l'article 20 TFUE (titre D).

A. Sur l'applicabilité du droit de l'Union et la compétence de la Cour pour répondre à la question préjudicielle déferée

24. Comme je viens de le mentionner, l'applicabilité du droit de l'Union n'a été contestée par aucune partie intéressée. Certains doutes pourraient tout de même être émis à cet égard. En effet, d'une part, il importe de relever que les décisions attaquées dans l'affaire au principal concernent non pas le retrait de la nationalité néerlandaise et, partant, celui de la citoyenneté de l'Union des requérantes au principal, mais le refus de délivrer des passeports néerlandais, au motif que ces personnes n'ont plus la nationalité du Royaume des Pays-Bas. D'autre part, il résulte de l'exposé des faits fourni par la juridiction de renvoi que les requérantes au principal résident toutes dans des pays tiers, sans qu'elles aient, en toute vraisemblance, fait usage de leur liberté de circulation au sein de l'Union.

25. Ces doutes peuvent néanmoins, à mon avis, être écartés.

26. Quant au premier point, il pourrait certes être considéré que l'affaire au principal est dépourvue de rattachement au droit de l'Union au motif que la juridiction de renvoi serait appelée à se prononcer uniquement sur la légalité de la décision du ministre de refuser la délivrance de passeports sollicitée par des ressortissantes de pays tiers, qui seraient déjà déchués de la nationalité néerlandaise et donc privées du statut de citoyen de l'Union.

27. Toutefois, il ressort de la décision de renvoi qu'adopter un tel raisonnement, qui semble d'ailleurs avoir été défendu par le ministre, aurait eu pour effet, en droit national, de priver les requérantes au principal de tout recours juridictionnel effectif à l'égard de la constatation, faite par le ministre, selon laquelle elles ne possédaient plus la nationalité néerlandaise au moment où les demandes de renouvellement de leurs passeports ont été introduites. En effet, il apparaît qu'aucune autre décision constatant le retrait de cette nationalité n'a été adoptée par les autorités néerlandaises compétentes à leur égard. C'est pourquoi la juridiction de renvoi, qui, je le rappelle, est une juridiction de dernière instance, a considéré qu'elle était nécessairement saisie de la question de savoir si le refus du ministre de délivrer les passeports sollicités était à juste titre fondé sur la prémisse que les requérantes au principal avaient toutes perdu la nationalité néerlandaise (et donc la citoyenneté de l'Union) au moment où il devait statuer et si ce constat, sur le fondement des articles 15, paragraphe 1, sous c), et 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise, était conforme au droit de l'Union, en particulier au principe de proportionnalité énoncé dans l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

28. Par conséquent, il ressort clairement de la position prise par la juridiction de renvoi que les requérantes au principal n'ont pas définitivement perdu le statut de citoyen de l'Union conféré par l'article 20 TFUE, mais qu'elles sont placées dans une *situation susceptible d'entraîner la perte de ce statut*.

29. Or, conformément à l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, point 42), une telle situation relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union.

30. Quant au second point, le fait qu'il apparaisse que les requérantes au principal résident toutes dans un pays tiers et qu'elles n'aient pas exercé leur droit à la libre circulation au sein de l'Union ne me semble pas emporter une conséquence différente.

31. L'article 20, paragraphe 1, TFUE accorde à toute personne qui a la nationalité d'un État membre le statut de citoyen de l'Union. La Cour a souligné à plusieurs reprises que le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres⁵.

32. La Cour a interprété cette disposition dans des contextes dans lesquels il apparaissait que le seul point de rattachement au droit de l'Union était la qualité de citoyen de cette dernière.

33. C'est ainsi déjà que, dans l'arrêt du 2 octobre 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, points 13 et 27), la Cour a admis qu'était rattachable au droit de l'Union la situation d'enfants ayant la nationalité de deux États membres, nés sur le territoire de l'un d'entre eux et y séjournant légalement, sans jamais avoir fait usage de leur droit de circulation.

⁵ Voir arrêts du 20 septembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, point 31) ; du 17 septembre 2002, Baumbast et R (C-413/99, EU:C:2002:493, point 82) ; du 19 octobre 2004, Zhu et Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, point 25) ; du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, point 43) ; du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, point 41), ainsi que du 13 septembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, point 69).

34. De même, dans l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), la Cour, contrairement à son avocat général⁶, n'a pas recherché un lien de rattachement entre le retrait de la naturalisation de M. Janko Rottmann et l'exercice par ce dernier de son droit de circuler dans l'Union. En effet, au point 42 de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), la Cour est parvenue à retenir un tel rattachement au droit de l'Union au motif que « la situation d'un citoyen de l'Union qui, tel [M. Rottmann], est confronté à une décision de retrait de la naturalisation adoptée par les autorités d'un État membre le plaçant, après qu'il a perdu la nationalité d'un autre État membre qu'il possédait à l'origine, dans une situation susceptible d'entraîner la perte du statut conféré par l'article 17 CE [devenu article 20 TFUE] et des droits y attachés relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union ».

35. De plus, il importe de rappeler que, depuis l'arrêt du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, point 42), la Cour admet le rattachement au droit de l'Union et l'applicabilité de l'article 20 TFUE à la situation de ressortissants d'un État membre, n'ayant pas fait usage de leur droit de circulation, qui, en raison d'une décision dudit État membre, seraient privés de la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union.

36. Il est vrai que, en l'espèce et contrairement aux affaires précédemment citées, les requérantes au principal sont déjà toutes résidentes dans un pays tiers.

37. Toutefois, cette circonstance ne me paraît pas faire échapper les situations de l'affaire au principal au champ d'application du droit de l'Union.

38. En effet, le *statut* de citoyen de l'Union n'est pas réservé aux ressortissants des États membres qui résident ou qui sont présents sur le territoire de l'Union. En prévoyant que tout citoyen de l'Union bénéficie de la protection diplomatique et consulaire de tout État membre sur le territoire d'un *pays tiers* où l'État membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, l'article 20, paragraphe 2, sous c), TFUE l'atteste, selon moi, en des termes dépourvus d'ambiguïté.

39. Or, je relève que les articles 15, paragraphe 1, sous c), et 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise privent les ressortissants néerlandais qui résident dans un pays tiers et qui satisfont aux autres conditions que ces articles prévoient du *statut* lui-même de citoyen de l'Union et, partant, de la jouissance effective, même potentielle, de *tous* les droits attachés à ce statut.

40. Il serait d'ailleurs, à mes yeux, paradoxal que la Cour nie l'applicabilité du droit de l'Union dans l'affaire au principal alors que la situation entrant en ligne de compte est la seule dans laquelle la résidence en dehors du territoire des Pays-Bas entraîne la perte de la qualité de citoyen de l'Union. En effet, d'une part, la loi sur la nationalité néerlandaise ne s'applique pas aux ressortissants néerlandais, détenant une autre nationalité, qui résident, même pour plus de dix ans, sur le territoire d'un État membre de l'Union. D'autre part, ainsi que cela a été confirmé lors de l'audience par le gouvernement néerlandais, si les articles 15, paragraphe 1, sous c), et 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise sont certes applicables aux ressortissants néerlandais ayant également la nationalité d'un autre État membre et qui résident pour une durée ininterrompue de plus de dix ans sur le territoire d'un pays tiers, les conséquences de la perte de la nationalité néerlandaise ne sont pas comparables puisque ces ressortissants demeurent, en principe, des citoyens de l'Union en raison de la conservation de la nationalité de l'autre État membre⁷.

41. C'est au regard de ces considérations que j'estime que le droit de l'Union est applicable aux situations de l'affaire au principal, étant entendu que les États membres demeurent compétents pour définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, dans le respect du droit de l'Union⁸.

⁶ Voir point 13 des conclusions de l'avocat général Poiras Maduro dans l'affaire Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588).

⁷ Sous réserve, bien entendu, que la loi de l'autre État membre ne soit pas strictement identique à la loi sur la nationalité néerlandaise, auquel cas se poserait le risque que ces personnes deviennent apatrides. Ce risque ne semble cependant pas réaliste.

⁸ Voir, en ce sens, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, points 39 et 45).

42. À cet égard, j'ajoute que la réponse à la question déferée par la juridiction de renvoi devrait s'articuler uniquement autour de l'article 20 TFUE et non pas également en référence à l'interprétation de l'article 21 TFUE. En effet, dans la mesure où l'affaire au principal porte spécifiquement sur la perte du statut de citoyen de l'Union et que les requérantes au principal n'ont pas fait usage des droits relatifs à la libre circulation à l'intérieur de l'Union, l'interprétation de l'article 21 TFUE ne me paraît pas directement pertinente, sans, en outre, emporter une réponse différente que celle qui découlerait de l'interprétation du seul article 20 TFUE. Cette approche semble également se déduire des arrêts du 30 juin 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), du 13 septembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675) et du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354, points 49 et 57), dans lesquels la Cour a répondu aux questions qui lui étaient posées à l'aune de l'article 20 TFUE dès lors que les situations en cause, qui impliquaient des citoyens de l'Union, ne relevaient pas de l'application de l'article 21 TFUE⁹.

43. Pour conclure sur ce point, l'applicabilité de l'article 20 TFUE et donc du droit de l'Union dans l'affaire au principal implique nécessairement que les droits fondamentaux reconnus par la Charte puissent être invoqués par les requérantes au principal, à savoir, celui, mentionné par la juridiction de renvoi, du respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 7 de la Charte, ainsi que, s'agissant de M^{lle} Duboux, des droits reconnus à l'enfant en vertu de l'article 24 de ce texte. En effet, comme je l'ai déjà démontré dans des conclusions précédentes, les droits fondamentaux protégés par la Charte, dont le respect s'impose à toute autorité des États membres *agissant dans le cadre du droit de l'Union*, sont garantis aux destinataires des actes adoptés par une telle autorité *indépendamment de tout critère de territorialité*¹⁰.

44. Par conséquent, à l'instar de ce que la Cour a précisé dans l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, point 46), j'estime qu'elle doit répondre à la question posée par la juridiction de renvoi, qui concerne les conditions dans lesquelles des citoyens de l'Union sont susceptibles, du fait de la perte de la nationalité d'un État membre, de perdre la qualité de citoyen de l'Union et, dès lors, d'être privés des droits qui y sont attachés.

45. J'en viens à présent à la première branche de la question déferée par la juridiction de renvoi concernant la perte de nationalité des ressortissants néerlandais majeurs.

B. Sur la compatibilité avec l'article 20 TFUE et l'article 7 de la Charte de la perte de nationalité des ressortissants néerlandais majeurs prévue à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise

46. Dans la première partie de sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 20 TFUE, lu à la lumière de l'arrêt du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise, c'est-à-dire en ce qui concerne les personnes majeures.

47. Je rappelle que, dans l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), la Cour a notamment consacré le principe selon lequel une décision de retrait de la naturalisation d'un ressortissant d'un État membre était susceptible d'un contrôle juridictionnel opéré au regard du droit de l'Union.

⁹ Cela semble aussi ressortir de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), dans lequel la Cour a uniquement interprété l'article 17 CE (devenu article 20 TFUE) alors même qu'elle était interrogée, de manière générale, sur l'interprétation « du droit communautaire », ce qui aurait pu la conduire à inclure dans sa réponse l'article 18 CE (devenu article 21 TFUE).

¹⁰ Voir, en particulier, point 89 de mes conclusions dans l'affaire X et X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:93).

48. Dans un premier temps, aux points 50 à 54 de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), la Cour a vérifié, en substance, si la décision de retrait de la naturalisation poursuivait un objectif digne de protection, en l'occurrence, la déchéance de la nationalité en raison de manœuvres frauduleuses de la part de l'intéressé au moment de l'acquisition de celle-ci. À cet égard, la Cour a relevé qu'il était légitime pour un État membre de vouloir protéger le rapport particulier de solidarité et de loyauté entre lui-même et ses ressortissants ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs, qui sont le fondement du lien de nationalité. La Cour a conforté cette conclusion relative à la légitimité d'une telle mesure en se fondant sur le principe de droit international général selon lequel nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ainsi que sur les stipulations pertinentes de la convention sur la réduction des cas d'apatridie et sur celles de la convention européenne sur la nationalité. Elle a jugé, au point 54 de cet arrêt, que cette conclusion restait, *dans son principe*, valable lorsque le retrait de la nationalité de l'État membre concerné a *pour conséquence* la perte de la citoyenneté de l'Union.

49. Dans un second temps, qui est celui qui soulève les interrogations de la juridiction de renvoi, la Cour a assorti cette conclusion de principe d'une limite, à savoir celle selon laquelle la décision de retrait de la naturalisation qui était en cause dans l'affaire Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) 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*»¹¹ ou en tenant « 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»¹².

50. Si, comme je le préciserai plus loin dans les présentes conclusions, la portée du contrôle effectué aux points 55 à 58 de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) est difficile à apprécier, je considère néanmoins que, conformément au raisonnement que la Cour a suivi dans cet arrêt, pour déterminer si le retrait de la nationalité par un État membre, qui implique la perte de la citoyenneté de l'Union de l'intéressé, est conforme à l'article 20 TFUE, il y a lieu de procéder, en premier lieu, à l'examen du caractère d'intérêt général du motif à l'origine de cette mesure et, en second lieu, à la vérification du respect du principe de proportionnalité.

1. Sur le motif d'intérêt général poursuivi par l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise

51. Pour que la perte de la nationalité prévue à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise soit conforme au droit de l'Union, il faut qu'elle poursuive un motif d'intérêt général, ce qui implique que la perte soit apte à atteindre l'objectif poursuivi et que la privation que cet article engendre ne soit pas considérée comme un acte arbitraire¹³.

52. Je rappelle que l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise prévoit la perte de plein droit de la nationalité pour tout ressortissant néerlandais possédant également la nationalité d'un autre État et qui réside, de manière ininterrompue, depuis au moins dix ans en dehors des Pays-Bas et des territoires auxquels le TUE est applicable.

53. À cet égard, je souscris tout d'abord entièrement à la position défendue par le gouvernement néerlandais selon laquelle, en substance, dans l'exercice de sa compétence lui permettant de définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, un État membre est habilité à partir du postulat que la nationalité traduit la manifestation d'un lien effectif entre lui-même et ses ressortissants.

11 Arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, point 55) (italique ajouté par mes soins).

12 Arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, point 56) (italique ajouté par mes soins).

13 Voir, en ce sens, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, points 51 à 54).

54. Ensuite, j'estime qu'il n'est pas déraisonnable qu'un législateur national choisisse, parmi les différents facteurs susceptibles de refléter la perte d'un tel lien effectif, la résidence habituelle de ses ressortissants sur le territoire d'un pays tiers pour une durée suffisamment longue.

55. À ce propos, il importe de relever qu'un tel choix est admis au niveau international. En effet, la convention sur la réduction des cas d'apatridie stipule, à son article 7, paragraphe 4, la perte de la nationalité en raison d'un séjour de longue durée à l'étranger d'une personne, à condition que cette perte ne la rende pas apatride. De même, l'article 7, paragraphe 1, sous e), de la convention européenne sur la nationalité prévoit que la nationalité peut être perdue de plein droit en l'absence de lien effectif entre l'État et un ressortissant qui réside à l'étranger. Le rapport explicatif de cette convention indique que cette disposition vise à autoriser l'État qui le souhaite à empêcher que ses ressortissants qui vivent de longue date à l'étranger conservent la nationalité de cet État alors que le lien avec ce dernier n'existe plus ou qu'il a été remplacé par un lien avec un autre pays, étant entendu que, *comme dans la présente affaire*, il s'agit de personnes ayant une double nationalité et qu'il n'existe donc pas de risque d'apatridie¹⁴.

56. En outre, l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise repose bien uniquement sur un critère d'éloignement du territoire de l'Union, indépendamment de l'autre nationalité que possèdent les ressortissants néerlandais. En effet, comme l'a confirmé le gouvernement néerlandais lors de l'audience, tant les ressortissants néerlandais ayant la double nationalité d'un pays tiers que ceux ayant la double nationalité d'un autre État membre sont visés par la perte de plein droit, prévue à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise lorsqu'ils satisfont au critère de la résidence ininterrompue sur le territoire d'un pays tiers pour une durée de dix ans.

57. Enfin, comme la juridiction de renvoi l'a relevé, aucun élément du dossier ne met en évidence que la privation de la nationalité prévue à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise constitue une mesure arbitraire.

58. Sans entrer, à ce stade du raisonnement, dans l'examen de la proportionnalité de la privation de la nationalité au motif de la résidence d'un ressortissant néerlandais, binational, dans un pays tiers pour une durée supérieure à dix ans, cette durée n'apparaît pas excessivement brève. Aucune partie intéressée n'a d'ailleurs contesté ce délai. Par ailleurs, indépendamment des lacunes dont se plaignent les requérantes au principal ayant affecté l'information préalable dont elles ont disposé sur cette législation, il importe de relever que la loi ayant modifié la loi sur la nationalité néerlandaise a été adoptée en l'an 2000 pour entrer en vigueur trois ans plus tard. Partant, j'estime qu'elle était suffisamment prévisible. De plus, la présente procédure démontre à suffisance que la privation de la nationalité prévue à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise est soumise à un contrôle juridictionnel.

59. Par conséquent, j'estime que la privation de la nationalité prévue à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise poursuit un objectif légitime.

2. Sur la proportionnalité de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise

60. Il ressort de la demande de décision préjudicielle que la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur la question de savoir si elle est autorisée à simplement vérifier que les conditions d'application de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise sont satisfaites ou si, en vertu du principe de proportionnalité, tel qu'il a été interprété par la Cour dans

¹⁴ Voir le point 70 du rapport explicatif de la convention européenne sur la nationalité. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/16800cce80>

l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, points 55 à 58), elle serait de surcroît obligée de prendre en considération les *circonstances individuelles* de chaque cas d'espèce susceptibles de démontrer le maintien d'un lien effectif avec l'État membre concerné, comme le soutiennent les requérantes au principal.

61. En d'autres termes, ces dernières paraissent considérer que l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) *exigerait, de manière générale*, que, indépendamment du critère de rattachement choisi par le législateur d'un État membre pour accorder ou retirer la nationalité de cet État membre, le juge national devrait examiner *toutes les circonstances individuelles* de chaque espèce propres à démontrer le maintien d'un lien de rattachement effectif avec ledit État membre qui serait de nature à permettre à l'intéressé de conserver la nationalité de celui-ci.

62. Je ne partage pas cette position.

63. Avant tout, sur le plan des principes, je ne vois aucun obstacle à ce que, à la suite d'un contrôle de proportionnalité au regard du droit de l'Union, une disposition d'une législation d'un État membre, par nature générale, puisse s'avérer conforme au principe de proportionnalité.

64. À cet égard et sans prétendre à l'exhaustivité, je me bornerai à mentionner l'arrêt du 6 octobre 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648) qui concernait l'application d'une législation nationale qui avait pour effet de priver automatiquement un citoyen de l'Union, condamné à une peine criminelle, du droit de vote aux élections au Parlement européen.

65. Après avoir déterminé que la situation dans cette affaire relevait du champ d'application du droit de l'Union, la Cour a accepté de contrôler le respect de la privation du droit de vote au regard du droit garanti à l'article 39, paragraphe 2, de la Charte, ainsi que, notamment, au regard du respect du principe de proportionnalité, tel qu'il est prévu à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

66. Dans le contexte de l'examen de la proportionnalité de la limitation du droit de vote, la Cour a considéré, d'une part, que ladite limitation s'avérait proportionnée, dès lors qu'elle prenait en compte la nature et la gravité de l'infraction pénale commise ainsi que la durée de la peine, en rappelant que l'interdiction du droit de vote n'était applicable, en vertu de la législation nationale concernée, qu'aux personnes condamnées en raison d'une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins cinq années et pouvant aller jusqu'à la réclusion à perpétuité. D'autre part, la Cour a mis en évidence que le droit national offrait expressément la possibilité aux individus condamnés de demander et d'obtenir le relèvement de la peine de dégradation civique conduisant à la privation du droit de vote. La Cour en a donc conclu que la législation nationale en question n'était pas contraire au principe de proportionnalité et a jugé que l'article 39, paragraphe 2, de la Charte ne s'opposait pas à cette législation qui excluait de plein droit du nombre des bénéficiaires du droit de vote aux élections au Parlement européen la catégorie des citoyens de l'Union à laquelle appartenait M. Thierry Delvigne.

67. Il peut donc être déduit de cette affaire que l'examen de la proportionnalité d'une législation nationale n'exige pas d'être mené au regard des circonstances individuelles de chaque espèce qui permettraient d'écarter l'application de la limitation prévue par cette législation. À cet égard, la Cour s'est bornée à noter que M. Delvigne satisfaisait aux conditions d'application de la législation nationale, c'est-à-dire qu'il avait été condamné à une peine privative de liberté comprise entre cinq ans et la réclusion à perpétuité, sans pousser davantage l'examen de l'adéquation de la limitation du droit de vote à la peine individuelle (douze années) à laquelle M. Delvigne avait été condamné ou a fortiori la prise en considération d'éventuelles circonstances atténuantes propres à la situation de cet individu.

68. Le contrôle du respect du principe de proportionnalité effectué dans l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), malgré d'indéniables ambiguïtés quant à sa portée, ne me paraît pas infirmer cette approche.

69. Tout d'abord, je relève qu'aucun des motifs de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ne mentionne la prise en considération de *toutes* les circonstances de chaque cas d'espèce afin de vérifier la proportionnalité d'une décision de retrait de la naturalisation comme celle qui était en cause dans cette affaire.

70. Certes, à trois reprises, aux points 54, 55 et 56, première phrase, de cet arrêt, la Cour a fait référence aux conséquences qu'emporte cette décision pour la personne concernée.

71. L'articulation de ces trois points de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ne paraît pas particulièrement aisée à appréhender.

72. En effet, tandis que le point 54 de cet arrêt évoque la conséquence *immédiate* pour la personne concernée du retrait de la nationalité, à savoir *la perte du statut de citoyen de l'Union*, ce qui paraît compréhensible et logique, en revanche, les points 55 et 56, première phrase, dudit arrêt, semblent envisager d'autres types de conséquences, plus indirectes, voire simplement « éventuelles », différentes de celle de la perte de la citoyenneté de l'Union, à l'aune desquelles le juge national devrait opérer un contrôle de proportionnalité de la décision de retrait de la naturalisation et, de surcroît, au regard non pas seulement de l'article 20 TFUE mais du droit de l'Union en général.

73. À cet égard, sauf erreur de ma part, dans l'affaire Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), outre la perte de la qualité de citoyen de l'Union, la seule autre conséquence directe découlant du retrait de la naturalisation, qui était au cœur des questions déferées par la juridiction nationale et qui, à l'évidence, était loin d'être hypothétique, était le risque que l'intéressé devienne apatride.

74. Or, s'agissant de ces deux conséquences directes de la décision de retrait de la naturalisation dans l'affaire Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), la Cour n'a donné aucune indication qui suggérerait que cette décision pouvait être disproportionnée. En effet, au point 57 de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), la Cour a admis qu'un État membre dont la nationalité a été acquise de manière frauduleuse n'était pas obligé, en application de l'article 20 TFUE, de s'abstenir du retrait de la naturalisation au seul motif que l'intéressé n'a pas recouvré la nationalité de son État membre d'origine et donc la qualité de citoyen de l'Union. En outre, au point 58 du même arrêt et de manière assez curieuse, la Cour a confié à la juridiction nationale le soin de déterminer elle-même la portée du principe de proportionnalité, en indiquant qu'il appartient à cette dernière d'apprécier « *si [...] 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 État membre d'origine* »¹⁵.

75. On comprend alors difficilement quelle(s) autre(s) conséquence(s) sur la situation de l'intéressé la juridiction nationale était appelée à prendre en considération dans l'examen de la proportionnalité de la décision de retrait de la naturalisation en cause dans l'affaire Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), si même les conséquences directes de cette décision ne pouvaient entraîner les autorités allemandes à s'abstenir d'adopter ladite décision.

76. Certes, il est parfaitement possible d'imaginer que la décision de retrait de la naturalisation qui emporte la perte du statut de citoyen de l'Union puisse engendrer des conséquences multiples sur la situation de l'intéressé ou des membres de sa famille, comme la Cour l'a évoqué au point 56, première phrase, de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Par exemple, il est envisageable que la perte du statut de citoyen de l'Union puisse entraîner l'interruption ou la perte du versement de prestations sociales au profit de l'intéressé. De même, la perte de la citoyenneté de l'Union pourrait conduire à ce que l'intéressé ne puisse plus se prévaloir d'un droit de séjour sur le territoire de l'État membre

¹⁵ Italice ajouté par mes soins. Pour la Cour, le principe de proportionnalité ne commande donc ni qu'une procédure visant à prévenir la perte de la citoyenneté de l'Union soit mise en place ni que la procédure de déchéance de la naturalisation soit suspendue jusqu'à ce que l'intéressé ait effectivement recouvré sa nationalité d'origine, lui permettant de conserver la citoyenneté de l'Union.

concerné, voire, dans certaines hypothèses, de celui de l'Union. Si cet intéressé a lui-même des enfants qui possèdent la nationalité dudit État membre et dont il a la garde exclusive, ces derniers pourraient se trouver alors dans une situation du type de celle examinée dans l'affaire Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

77. Toutefois, ces conséquences résultent non pas de la décision de retrait de la naturalisation de l'intéressé mais de décisions administratives subséquentes qui peuvent ou non être adoptées et qui, en tout état de cause, sont susceptibles de faire l'objet de recours juridictionnels et, le cas échéant, d'un contrôle de proportionnalité, y compris au regard du droit de l'Union.

78. Partant, je perçois mal pourquoi, lors de l'examen de la proportionnalité de la décision de retrait de la nationalité au regard du droit de l'Union, le juge national saisi devrait prendre en considération de telles conséquences indirectes voire hypothétiques si elles ne peuvent, de toute manière, le conduire à annuler une telle décision ou à constater que les autorités nationales auraient dû s'abstenir d'adopter cette dernière.

79. Ainsi, pour reprendre l'un des exemples évoqués précédemment, si l'intéressé susceptible de perdre le statut de citoyen de l'Union et les membres de sa famille, eux-mêmes citoyens de l'Union, se trouvaient dans une situation du type de celle examinée dans l'affaire Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), cela ne signifierait pas que l'État membre concerné doive s'abstenir, à l'égard de cet intéressé, d'adopter la décision de retrait de la nationalité de ce dernier, mais plutôt qu'il doive s'assurer que l'intéressé puisse continuer de résider sur le territoire de l'Union, en tant que membre de la famille de citoyens de l'Union.

80. Partant, de deux choses l'une : soit l'adoption d'une décision de retrait de la nationalité peut être « neutralisée » en raison de la perte du statut de citoyen de l'Union qu'elle implique – ce qui certes soulève un certain nombre de difficultés au regard du caractère complémentaire de ce statut par rapport à la nationalité des États membres, tel que cela est prévu à l'article 9 TUE et à l'article 20, paragraphe 1, TFUE¹⁶, mais qui, selon moi, n'est pas impossible¹⁷ –, soit l'adoption d'une telle décision ne peut pas être « neutralisée » par la perte du statut de citoyen de l'Union, mais alors je peine à comprendre pourquoi des conséquences indirectes, subsidiaires, voire hypothétiques sur la situation de l'intéressé et d'une gravité moindre que la perte de ce statut fondamental et des droits y afférents impliqueraient que la décision de retrait de la nationalité ne puisse pas être adoptée.

81. Que la Cour ne se méprenne pas sur mes propos. Loin de moi l'idée d'exonérer les États membres d'un contrôle de proportionnalité d'une décision de retrait de la nationalité ou d'une mesure, comme celles en cause dans l'affaire au principal, constatant la perte de la nationalité de ressortissants d'un État membre qui impliquent la perte du statut de citoyen de l'Union.

82. Ce contrôle doit néanmoins, à mon sens, et conformément à la jurisprudence, se limiter à vérifier que la mesure nationale en question, *qui a pour conséquence directe la perte de la qualité de citoyen de l'Union*, soit propre à garantir l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit et que cet objectif ne puisse être atteint par des mesures moins restrictives, c'est-à-dire que la mesure en cause n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour que ledit objectif d'intérêt général soit atteint¹⁸.

16 Pour mémoire, l'article 9, dernière phrase, TUE et l'article 20, paragraphe 1, TFUE prévoient tous deux que « [l]a citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ».

17 Que ce soit en raison d'un motif qui serait considéré comme illégitime au regard du droit de l'Union ou en raison du caractère disproportionné de la mesure nationale, comme je propose de le constater à l'égard de l'application de l'article 16, paragraphe 1, sous d) de la loi sur la nationalité néerlandaise aux mineurs : voir points 128 à 149 des présentes conclusions.

18 Voir, en ce sens, arrêts du 22 décembre 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, points 90 et 93), ainsi que du 2 juin 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, points 72 et 74).

83. Le point 59 et le dispositif de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), qui conditionnent, dans des termes généraux, la compatibilité avec le droit de l'Union, notamment avec l'article 17 CE (devenu article 20 TFUE), d'une décision de retrait de la naturalisation au respect du « principe de proportionnalité », confortent cette interprétation.

84. En tout état de cause, le contrôle de proportionnalité que la Cour a invité la juridiction nationale à entreprendre dans l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) n'englobe pas, selon moi, *l'examen de l'ensemble des circonstances propres à chaque situation individuelle* qui, malgré la satisfaction des conditions d'application de la législation nationale qui président au retrait de la nationalité, seraient susceptibles de démontrer le maintien d'un lien de rattachement effectif avec l'État membre concerné.

85. À cet égard, si l'on s'attarde, à ce stade, uniquement sur les éléments explicitement énumérés au point 56, seconde phrase, de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), je rappelle que la Cour a sollicité de la juridiction nationale qu'elle vérifie notamment si la perte des droits dont jouit tout citoyen de l'Union « 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. »

86. Bien évidemment, bien que la seconde phrase du point 56 de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) soit libellée de manière générale, les éléments identifiés par la Cour qui devaient être examinés par la juridiction nationale ne sont pas nécessairement transposables à toutes les situations où la perte de la nationalité d'un État membre et de la citoyenneté de l'Union est en cause. En particulier, le contrôle de proportionnalité doit s'exercer *en fonction du motif* qui est à l'origine du retrait de la nationalité et de la qualité de citoyen de l'Union.

87. Cela étant dit, l'examen de trois éléments mentionnés au point 56, seconde phrase, de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ne vient pas, à mon sens, au soutien de la thèse des requérantes au principal selon laquelle l'ensemble des circonstances de chaque espèce doit être pris en considération dans l'examen de la proportionnalité d'une mesure nationale retirant à un individu la nationalité d'un État membre.

88. Tel est clairement le cas s'agissant de l'invitation faite à la juridiction nationale de vérifier si la perte des droits liés au statut de citoyen de l'Union était « justifiée par rapport à la gravité de l'infraction commise ». En effet, l'examen de cet élément, propre au motif (manœuvres frauduleuses) à l'origine de la décision de retrait de la naturalisation dans l'affaire Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), nécessite uniquement de vérifier la corrélation entre la perte des droits attachés à la qualité de citoyen de l'Union et le caractère suffisamment grave de l'infraction commise par l'intéressé, qui peut parfaitement être effectuée in abstracto et n'implique dès lors pas un examen in concreto¹⁹. Ainsi, dans un cas extrême – et je l'espère tout à fait hypothétique – où la législation d'un État membre prescrirait le retrait de la naturalisation d'un individu, ayant pour effet la perte de la citoyenneté de l'Union, en raison d'une contravention au code de la route, le caractère disproportionné de cette mesure se révélerait au regard de l'absence d'adéquation entre le faible degré de gravité de l'infraction et la conséquence dramatique de la perte du statut de citoyen de l'Union. Un tel contrôle ne nécessiterait aucune prise en considération de la situation individuelle de la personne.

89. Tel est aussi indubitablement le cas de l'examen, par la juridiction nationale, de la question de savoir si l'intéressé privé de la nationalité d'un État membre a « la possibilité [...] de recouvrer sa nationalité d'origine ». Un tel examen peut parfaitement être réalisé eu égard uniquement aux possibilités prévues par les dispositions nationales pertinentes, indépendamment de l'examen de circonstances propres à l'individu. Au demeurant, il est intéressant de relever que, bien que ce passage de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) s'insère dans un point qui rappelle l'importance

¹⁹ À l'instar du contrôle effectué par la Cour dans l'arrêt du 6 octobre 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648).

qu'attache le droit primaire au statut de citoyen de l'Union, la Cour ne se focalise ni sur la nécessité pour l'intéressé de conserver ce statut²⁰ ni sur le fait que l'intéressé puisse *effectivement* recouvrer sa nationalité d'origine, en l'occurrence, la nationalité autrichienne, ce qui, dans l'affaire Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), aurait assuré au requérant de recouvrer également la citoyenneté de l'Union²¹.

90. Tel est, selon moi, également le cas de l'examen, sollicité par la Cour au point 56, seconde phrase, de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), du « temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait », bien que cela soit, je l'admets, plus incertain. Cette vérification à laquelle a été invitée la juridiction nationale soulève des doutes quant aux conséquences que cette juridiction devait tirer de l'écoulement du temps. En effet, il n'est pas clair si l'écoulement du temps aurait pu faire obstacle, en tant que tel, à l'adoption même de la décision de retrait de la nationalité ou ne pouvait éventuellement avoir, eu égard aux circonstances propres de l'affaire Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), qu'une influence sur le caractère rétroactif ou non de cette décision. Dans l'affaire Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), le temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait était d'environ un an et demi. Par ailleurs, le droit allemand pertinent prévoyait qu'un acte administratif obtenu par fraude était, en principe, retiré rétroactivement²², ce qui laissait une marge d'appréciation au juge national saisi lui permettant de prendre en considération certains éléments liés au comportement de l'intéressé durant la période écoulée ainsi qu'à celui de l'administration, notamment son absence de diligence à constater les manœuvres frauduleuses. La Cour n'a cependant pas donné d'indications claires qui laisseraient penser que le temps écoulé pouvait « neutraliser » l'acquisition frauduleuse de la nationalité et, partant, l'adoption de la décision rétroactive de retrait de la naturalisation. En d'autres termes, il ne ressort aucunement de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) que la juridiction nationale était invitée à vérifier si, malgré les manœuvres frauduleuses de l'intéressé, ce dernier avait, au vu de circonstances propres, consolidé, durant le temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait de cette dernière, un lien de rattachement suffisamment fort avec la République fédérale d'Allemagne de sorte à faire obstacle au retrait de la naturalisation.

91. Par conséquent, au vu tant de l'arrêt Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648) que de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), j'estime que, dans l'affaire au principal, le contrôle de proportionnalité de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise doit être opéré *in abstracto* et, en tout état de cause, indépendamment des conséquences et des circonstances individuelles qui auraient pour effet d'écartier l'application des conditions de perte de la nationalité choisies par le législateur néerlandais.

92. J'en viens à présent à l'examen de la proportionnalité de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise.

93. À cet égard, il importe, premièrement, de relever que l'application dudit article n'entraîne pas nécessairement la perte de la citoyenneté de l'Union. En effet, comme je l'ai déjà mis en évidence, la perte de la nationalité néerlandaise que cet article prévoit s'applique également aux ressortissants du Royaume des Pays-Bas qui possèdent également la nationalité d'un autre État membre et qui ont leur résidence dans un pays tiers. Malgré la perte de la nationalité néerlandaise, ces personnes conservent la qualité de citoyen de l'Union.

20 Pas plus que sur la nécessité d'éviter que l'intéressé devienne apatride : voir, notamment, en ce sens, Marinai, S., *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali : profili internazionalistici ed europei*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 162.

21 Ce que confirment, comme je l'ai déjà mentionné, les points 57 et 58 de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

22 Voir arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, point 8).

94. Deuxièmement, comme la juridiction de renvoi l'a relevé, l'article 15, paragraphe 4, de la loi sur la nationalité néerlandaise prévoit plusieurs possibilités d'interrompre le délai de dix ans de résidence ininterrompue dans un pays tiers, par le biais de démarches simples. En effet, ce délai est interrompu et, partant, un nouveau délai de dix ans commence à courir au profit de l'intéressé dès lors que ce dernier a obtenu soit une déclaration concernant la possession de la nationalité néerlandaise, soit un document de voyage (un passeport), soit encore une carte d'identité néerlandaise.

95. Par la délivrance de l'une de ces pièces, l'intéressé peut, à son initiative, éviter la perte de la nationalité néerlandaise ainsi que, le cas échéant, celle de la citoyenneté de l'Union.

96. *Indépendamment même de la perte de la nationalité*, exiger d'un ressortissant d'un État membre qu'il renouvelle, à compter de l'échéance de la validité d'un passeport ou d'une carte d'identité nationale, l'un de ces documents paraît loin d'être déraisonnable et disproportionné²³.

97. Ce constat est à plus forte raison valable lorsque la personne réside pour une période conséquente dans un pays tiers où le lien avec son État membre d'origine risque d'être distendu. Il est en effet dans l'intérêt de chaque personne de disposer de documents d'identité et/ou de voyage valides, d'autant plus lorsque la délivrance de l'une de ces pièces permet de conserver sa nationalité ainsi que, le cas échéant, le statut de citoyen de l'Union.

98. Lorsqu'un ressortissant néerlandais sollicite, endéans la période de dix ans de résidence ininterrompue dans un pays tiers, la délivrance de l'une des trois pièces mentionnées à l'article 15, paragraphe 4, de la loi sur la nationalité néerlandaise, le législateur néerlandais a présumé que ce ressortissant souhaite conserver un lien effectif avec les Pays-Bas.

99. En revanche, lorsque la personne concernée omet d'effectuer la démarche visant à obtenir l'un de ces documents durant la période de résidence de dix ans ininterrompue dans un pays tiers, prévue à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de cette loi, le législateur néerlandais a présumé que ce lien a disparu²⁴.

100. De telles présomptions ne paraissent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur néerlandais.

101. Troisièmement, la perte de plein droit de la nationalité néerlandaise et, le cas échéant, de la qualité de citoyen de l'Union n'est pas irréversible. En effet, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, sous f), de la loi sur la nationalité néerlandaise, lorsqu'une personne a perdu la nationalité néerlandaise, elle est susceptible de l'obtenir de nouveau à des conditions plus favorables qu'un ressortissant n'ayant jamais possédé la nationalité néerlandaise. À l'instar de ce que la Cour a indiqué au point 56, seconde phrase, de l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) et du contrôle du respect du principe de proportionnalité qu'elle a effectué dans l'arrêt du 6 octobre 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), j'estime que la possibilité de recouvrer les droits attachés au statut de citoyen de l'Union participe du caractère proportionné de la législation nationale en cause dans la présente affaire.

²³ Il en est de même pour la délivrance d'une déclaration concernant la possession de la nationalité néerlandaise, qui peut être demandée sans déplacement de l'intéressé à l'aide d'un formulaire disponible via le site Internet du gouvernement néerlandais.

²⁴ À noter que le point 71 du rapport explicatif de la convention européenne sur la nationalité indique également que la preuve de l'absence de tout lien effectif avec un État partie peut résulter du défaut d'accomplissement notamment d'une demande de documents d'identité ou de voyage ou d'une déclaration exprimant le désir de conserver la nationalité de l'État partie.

102. Dans la présente affaire, je rappelle qu'aucune des trois requérantes majeures ne conteste le fait qu'elles satisfont aux conditions d'application de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise et que, partant, elles doivent perdre leur nationalité néerlandaise ainsi que, étant dépourvues d'une nationalité d'un autre État membre, leur qualité de citoyennes de l'Union²⁵.

103. En effet, d'après les éléments transmis par la juridiction de renvoi, les requérantes au principal ont attendu, fort étonnamment, entre six et dix ans pour solliciter le renouvellement de leur passeport, en ayant toutes introduit leur demande de renouvellement dans le courant de l'année 2014, alors que, en application de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise, elles avaient toutes perdu leur nationalité néerlandaise à compter du printemps 2013.

104. Comme je l'ai indiqué précédemment, les requérantes au principal critiquent le fait que la loi sur la nationalité néerlandaise interdit aux juridictions nationales de prendre en considération *les circonstances individuelles* qui démontreraient qu'elles ont conservé un lien effectif avec les Pays-Bas, en dépit du critère retenu par le législateur néerlandais prévu à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise. En d'autres termes, elles estiment que le principe de proportionnalité commanderait au juge national de tenir compte non pas uniquement des circonstances individuelles qui participent de la vérification de la satisfaction des conditions d'application de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise, mais aussi et surtout des circonstances individuelles qui se rapporteraient à d'autres facteurs de rattachement qui traduiraient la conservation d'un prétendu lien effectif avec les Pays-Bas, tels que la capacité de parler la langue néerlandaise, le maintien de liens familiaux et/ou affectifs dans cet État membre et l'exercice du droit de vote aux élections néerlandaises.

105. Pour séduisante qu'elle puisse paraître, et au-delà de la discussion relative à la portée des arrêts Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) et Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), cette thèse emporte, à mon sens, des conséquences particulièrement périlleuses, notamment sur la répartition des compétences entre les États membres et l'Union.

106. En effet, sous prétexte de solliciter l'examen du respect du principe de proportionnalité en droit de l'Union, cette thèse revient, en définitive, à vouloir imposer au juge national d'écarter le motif qui préside à la perte de la nationalité, choisi par le législateur national, conformément au droit international et sans heurter le droit de l'Union, au profit de critères de rattachement à l'État membre concerné, qui sont certes tout à fait envisageables du point de vue théorique ou du point de vue d'un autre État membre, mais que le législateur national n'a pas retenu comme étant pertinents afin de démontrer la conservation du lien effectif avec l'État membre concerné.

²⁵ Cela signifie, bien évidemment, que le juge national s'est assuré, *au regard des circonstances propres à chacune des trois requérantes au principal*, que les conditions d'application de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise étaient satisfaites. À cet égard, il ne fait, selon moi, aucun doute que si le ministre avait, par exemple, omis, dans un cas particulier, de prendre en considération un acte interruptif du délai de dix ans, le juge national aurait dû annuler la décision de refus de délivrer le passeport sollicité sur la base de l'absence de réunion des critères de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise. De même, si un individu fait état de *l'impossibilité* de solliciter le renouvellement de son passeport, dans un délai raisonnable, à la suite de l'expiration de la validité de son ancien passeport ou de demander la délivrance d'un des deux autres documents permettant d'interrompre le délai de dix ans prévu à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise, cette situation doit être examinée par le juge national. En effet, nul n'étant tenu à l'impossible, le juge national doit donc s'assurer, au vu des éléments de preuve fournis par l'intéressé, que la prétention selon laquelle il lui était impossible d'obtenir les documents mentionnés à l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise, est effectivement fondée.

107. Or, je rappelle, que, conformément à la jurisprudence, les États membres sont compétents pour définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité et que, en vertu des articles 9 TUE et 20, paragraphe 1, TFUE, la citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Partager l'argumentation des requérantes au principal entraînerait aussi l'Union à méconnaître le devoir de respecter l'identité nationale des États membres, énoncé à l'article 4, paragraphe 2, TUE, dont la composition de la communauté nationale constitue indubitablement un élément essentiel²⁶.

108. Comme je l'ai déjà mis en évidence, l'arrêt Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ne vient pas non plus au soutien de l'argumentation des requérantes au principal. En effet, cet arrêt ne saurait, à mon sens, être interprété comme *exigeant* du juge national, dans le cadre de l'examen du respect du principe de proportionnalité, qu'il vérifie que l'adoption d'une décision de retrait de la nationalité d'un État membre, fondée sur un motif d'intérêt général poursuivi par la réglementation nationale, puisse être exclue en raison de l'existence de circonstances propres à l'intéressé qui traduiraient le maintien d'un lien effectif avec l'État membre concerné, indépendamment du motif sur lequel cette décision a été prise.

109. De plus, et corrélativement, je rappelle que la nécessité et la proportionnalité d'une mesure nationale, qui poursuit un objectif d'intérêt général, ne sont pas exclues au seul motif qu'un État membre aurait choisi un système de protection différent de celui adopté par un autre État membre²⁷ ou qu'il existe d'autres mesures imaginables qui pourraient atteindre cet objectif mais que le législateur national a, pour une raison ou une autre, décidé qu'elles étaient insuffisantes pour le réaliser.

110. De surcroît, admettre l'argumentation développée par les requérantes au principal dans la présente affaire conduirait le juge national à devoir déterminer, sans indication précise de la part du législateur national, quels sont les critères de rattachement à l'État membre concerné pertinents, leur degré d'intensité ainsi que leur pondération.

111. Par exemple, à supposer que l'aptitude à utiliser la langue néerlandaise soit retenue comme un critère pertinent, comment le juge national devrait-il prendre en considération le fait que M^{me} Tjebbes indique, dans ses observations écrites, ne pas parler couramment le néerlandais et, le cas échéant, pondérer ce critère avec le nombre de voyages qu'elle a effectués entre le Canada et les Pays-Bas dans les dernières années ou, le cas échéant, avec les liens familiaux éventuels, dont le degré n'a pas été précisé, qu'elle conserve dans cet État membre ?

112. De même, dans la situation de M^{me} Koopman, qui se prévaut d'une maîtrise parfaite du néerlandais, tant à l'écrit qu'à l'oral, et qui semble voyager régulièrement aux Pays-Bas, le juge national devrait-il aussi tenir compte et si oui, quelle importance cet élément devrait-il revêtir, du fait que, d'après les observations de M^{me} Koopman, son fils, devenu majeur avant le printemps 2013, a, contrairement à M^{me} Koopman, entrepris les démarches lui permettant de conserver la nationalité néerlandaise ?

113. Exiger des juridictions nationales qu'elles se livrent à un tel exercice exposerait les particuliers à des situations d'insécurité juridique. En tout état de cause, j'estime que si, contrairement à ce que je propose, la Cour devait avaliser la thèse des requérantes au principal, elle devrait déterminer elle-même la portée du principe de proportionnalité et, partant, indiquer à la juridiction de renvoi les critères pertinents de rattachement à l'État membre concerné qui devraient être pris en considération par cette dernière, à charge pour celle-ci de vérifier leur satisfaction dans chacune des situations de l'affaire au principal.

²⁶ Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Poiras Maduro dans l'affaire Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, point 25).

²⁷ Voir, en ce sens, arrêt du 2 juin 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, point 73 et jurisprudence citée).

114. Je ne saurais encourager la Cour à suivre une telle orientation, tant elle empiéterait sur la compétence des États membres de définir les conditions de perte de la nationalité.

115. Pour l'ensemble de ces considérations, je considère que l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise ne viole pas le principe de proportionnalité, tel qu'il est protégé en droit de l'Union.

116. Enfin, cette conclusion ne saurait être infirmée par la nécessité d'assurer le droit de toute personne au respect sa vie privée et familiale, conformément à l'article 7 de la Charte.

117. En effet, l'application de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de la loi sur la nationalité néerlandaise ne prive aucunement les ressortissants néerlandais ayant perdu leur nationalité néerlandaise et, le cas échéant, la citoyenneté de l'Union, de la jouissance de leur vie privée et familiale. En particulier, ceux-ci bénéficient toujours d'un droit de séjour sur le territoire du pays tiers dont ils possèdent la nationalité, continuent à voyager et à se déplacer librement grâce aux documents de voyage délivrés par ce pays tiers et sont, dans les limites de la réglementation sur l'entrée des ressortissants étrangers, admis sur le territoire de tout autre État, y compris des États membres de l'Union. Ces individus continuent, en outre, de jouir pleinement de leur vie familiale, sans risque de devoir quitter le territoire du pays tiers dans lequel ils résident. Une telle appréciation vaut dans tous les cas de figure. En d'autres termes, elle ne nécessite pas un examen in concreto de l'impact de la perte de la nationalité, et le cas échéant, de celle du statut de citoyen de l'Union, sur la situation individuelle de chaque personne concernée.

118. Partant, je propose de répondre à la première partie de la question adressée par la juridiction de renvoi en ce sens que l'article 20 TFUE et l'article 7 de la Charte ne s'opposent pas à une disposition législative, telle que l'article 15, paragraphes 1, sous c), et 4, de la loi sur la nationalité néerlandaise, en vertu de laquelle une personne majeure, ayant également la nationalité d'un pays tiers, perd de plein droit la nationalité d'un État membre et, partant, le statut de citoyen de l'Union, au motif qu'elle a eu sa résidence principale pendant une période ininterrompue de dix ans à l'étranger et en dehors de l'Union européenne.

C. Sur la compatibilité avec l'article 20 TFUE et l'article 24 de la Charte de la perte de la nationalité des ressortissants néerlandais mineurs, prévue à l'article 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise

119. La seconde partie de la question préjudicielle adressée par la juridiction de renvoi se rapporte à la perte de la nationalité des ressortissants néerlandais mineurs, prévue à l'article 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise et concerne uniquement, dans l'affaire au principal, la situation de M^{lle} Duboux, fille de M^{me} Koopman. Tout comme l'examen de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de ladite loi, il importe de vérifier si la perte de nationalité énoncée à l'article 16, paragraphe 1, sous d), de cette loi poursuit un objectif d'intérêt général et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire afin d'atteindre cet objectif.

1. Sur le motif d'intérêt général poursuivi par l'article 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise

120. En vertu de l'article 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise, un mineur perd la nationalité néerlandaise si l'un de ses parents perd cette nationalité au titre de l'article 15, paragraphe 1, sous c), de ladite loi et pour autant que, d'après la juridiction de renvoi, ce mineur ne devienne pas apatride²⁸.

²⁸ Conformément à l'article 14, paragraphe 6, de la loi sur la nationalité néerlandaise.

121. S'agissant de l'objectif d'intérêt général poursuivi par l'article 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise, la juridiction de renvoi souligne qu'il ressort de sa genèse que cette disposition vise à rétablir l'unité de nationalité au sein de la famille.

122. À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise s'inspire de l'article 7, paragraphe 2, de la convention européenne sur la nationalité qui envisage qu'un État partie à cette convention puisse prévoir la perte de la nationalité par les enfants dont l'un des parents perd cette nationalité²⁹. Par ailleurs, le deuxième Protocole portant modification à la convention (européenne) sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, signé à Strasbourg le 2 février 1993³⁰, mentionne, dans son troisième considérant, l'encouragement à assurer l'unité de la nationalité au sein d'une même famille.

123. Il est vrai que, même au niveau international, la légitimité d'un tel objectif a été mise en doute, au motif de la nécessité de reconnaître aux mineurs des droits procéduraux et substantiels autonomes par rapport à leurs parents³¹.

124. Sans aller jusqu'à reconnaître l'existence de tels droits, le gouvernement néerlandais a souligné à plusieurs reprises dans ses observations déposées dans la présente affaire que l'objectif de l'unité de nationalité au sein de la famille doit inclure la prise en considération de l'intérêt (supérieur) de l'enfant, à l'instar de ce qui est reconnu dans le contexte de l'application de l'article 7, paragraphe 2, de la convention européenne sur la nationalité³². Ce gouvernement ajoute que l'intérêt supérieur de l'enfant, consacré à l'article 24, paragraphe 2, de la Charte³³, a d'ailleurs été pris en compte par le législateur national lorsque ce dernier a prévu, à l'article 16, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité néerlandaise, un certain nombre d'exceptions à la perte de la nationalité dans le cas des mineurs.

125. Je partage la position du gouvernement néerlandais selon laquelle le motif de l'unité de nationalité au sein de la famille doit nécessairement comporter une prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette prise en considération est d'autant plus importante lorsque, en perdant sa nationalité néerlandaise, le mineur risque également d'être privé de la qualité de citoyen de l'Union.

126. Eu égard à ces considérations, l'objectif visant à assurer ou à rétablir l'unité de nationalité dans la famille, tout en incluant la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, constitue, à mon sens, un objectif légitime qui, dans son principe, peut justifier la perte, par un mineur, de la nationalité d'un État membre, perte qui est elle-même susceptible d'entraîner celle de la citoyenneté de l'Union.

127. Il convient cependant de vérifier si la mesure par laquelle le législateur néerlandais a prévu d'atteindre cet objectif est conforme au principe de proportionnalité.

29 À noter aussi que l'article 6 de la convention sur la réduction des cas d'apatridie n'interdit pas ce motif de perte de la nationalité par des mineurs.

30 STE n° 149. Ce protocole a été ratifié uniquement par deux États, à savoir la République italienne et le Royaume des Pays-Bas.

31 Voir, notamment, le rapport préparé par M^{mes} Fuchs-Mair et Staudigl, intitulé « Convention européenne sur la nationalité – bonnes pratiques pour les enfants », 3^e conférence européenne sur la nationalité, tenue à Strasbourg, les 11 et 12 octobre 2004 [doc. CJ-S-NAT (2008) 2].

32 Voir point 75 du rapport explicatif de la convention européenne sur la nationalité qui énonce qu'« [e]n appliquant [l'article 7, paragraphe 2 de cette convention], les États parties devraient en tout état de cause se laisser guider par l'intérêt de l'enfant ».

33 Pour mémoire, l'article 24, paragraphe 2, de la Charte prévoit que *dans tous les actes relatifs aux enfants*, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. La Cour a jugé à plusieurs reprises qu'elle assure le respect de l'obligation de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant reconnu par l'article 24, paragraphe 2, de la Charte : voir, notamment, arrêts du 13 septembre 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, points 76 à 78), ainsi que du 10 mai 2017, Chavez-Vilchez e.a. (C-133/15, EU:C:2017:354, point 60).

2. Sur la proportionnalité de l'article 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise

128. Selon le gouvernement néerlandais, la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant, citoyen de l'Union, ne signifie pas que la perte de la nationalité néerlandaise, emportant celle de la citoyenneté de l'Union, ne pourrait *jamais* intervenir. Il ajoute, en substance, que lorsqu'un parent a perdu un lien effectif avec les Pays-Bas, il peut raisonnablement être présumé que l'enfant n'a en principe plus de lien effectif avec cet État membre. Cet argument expliquerait pourquoi la perte de nationalité des mineurs serait en principe automatique, à moins de satisfaire aux exceptions prévues à l'article 16, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité néerlandaise.

129. Cette ligne de raisonnement n'emporte pas ma conviction.

130. Certes, il ne s'agit pas de contester que l'intérêt supérieur de l'enfant, citoyen de l'Union, puisse s'opposer par principe à la perte de la nationalité d'un État membre et, partant, de la citoyenneté de l'Union.

131. Toutefois, d'une part, je relève que le législateur néerlandais est parti de la présomption que l'unité de la nationalité au sein de la famille coïncide *toujours* avec l'intérêt supérieur de l'enfant, hormis les cas exceptionnels que ce législateur a lui-même admis.

132. D'autre part, le législateur néerlandais ne paraît aucunement avoir tenu compte du fait que les citoyens de l'Union mineurs jouissent de cette qualité de manière autonome. Il est pourtant évident que le statut de citoyen de l'Union n'est pas réservé aux majeurs et que les mineurs ne sont pas des citoyens de l'Union de deuxième catégorie³⁴. Les mineurs sont, pour l'essentiel, titulaires des mêmes droits qui découlent de ce statut, indépendamment du fait que l'exercice de ces droits dépend généralement des personnes qui assurent l'autorité parentale. Les mineurs ne possèdent donc pas une citoyenneté de l'Union dérivée de celle de leurs parents, eux-mêmes citoyens de l'Union, mais jouissent du statut de citoyen de l'Union de manière autonome.

133. Selon moi, l'autonomie de la qualité de citoyen de l'Union des mineurs ainsi que la nécessité de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant impliquent que, dans l'application d'une législation d'un État membre qui entraîne, pour les ressortissants mineurs de cet État, la perte de la nationalité ainsi que celle de la citoyenneté de l'Union, ces mineurs doivent pouvoir bénéficier des mêmes droits procéduraux et matériels que ceux reconnus aux majeurs.

134. Or, comme la juridiction de renvoi l'a fait observer, les enfants, citoyens de l'Union, ne disposent pas, contrairement aux majeurs, de la possibilité de prévenir la perte de la nationalité en sollicitant les documents prévus par l'article 15, paragraphe 4, de la loi sur la nationalité néerlandaise.

135. Certes, le parent, ressortissant néerlandais, pourrait effectuer de telles démarches.

136. Toutefois, ces démarches faites au nom de l'enfant sont systématiquement conditionnées à l'existence de démarches parallèles du parent en son nom propre. À défaut, la perte de la nationalité du parent entraîne automatiquement celle de l'enfant.

137. Ainsi, un parent, citoyen de l'Union, qui aurait sollicité et obtenu le renouvellement d'un passeport uniquement pour son enfant, citoyen de l'Union, en 2012, soit avant le 1^{er} avril 2013, mais qui, après cette date, aurait perdu la nationalité néerlandaise, verrait également et automatiquement son enfant perdre, à compter de cette date, cette nationalité et la citoyenneté de l'Union, alors même que, formellement, cet enfant possède un passeport délivré par les autorités néerlandaises pour cinq

³⁴ La jurisprudence issue notamment de l'arrêt du 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) en constitue une illustration particulièrement nette.

ans, soit jusqu'en 2017, ce qui pourrait aussi laisser penser que cet enfant puisse bénéficier des effets de l'acte interruptif du délai de dix ans prévu à l'article 15, paragraphe 4, de la loi sur la nationalité néerlandaise, soit jusqu'en 2022 et, partant, conserver la nationalité néerlandaise et la citoyenneté de l'Union, à tout le moins, jusqu'à cette date.

138. Qu'une telle situation puisse surgir n'est certainement pas inconcevable.

139. Il est en effet parfaitement envisageable que, avant l'expiration du délai de dix ans, le parent de nationalité néerlandaise d'un mineur néerlandais, citoyen de l'Union, le cas échéant, avec l'accord de ce dernier, puisse considérer qu'il est dans l'intérêt de son enfant de conserver la nationalité néerlandaise et donc la qualité de citoyen de l'Union, avant que le parent concerné soit lui-même dans l'obligation de renouveler son passeport ou sa carte d'identité pour conserver la sienne.

140. Par ailleurs, il est tout aussi possible que, pour différentes raisons, le mineur habite, séparé de son parent, dans l'Union, voire aux Pays-Bas.

141. Or, d'une part, aucune disposition de la loi sur la nationalité néerlandaise ne prévoit que, dans de tels cas de figure, la perte automatique de la nationalité néerlandaise du mineur, en raison de celle de son parent, soit exclue, alors même que l'intérêt supérieur de l'enfant, citoyen de l'Union, pourrait le commander.

142. En effet, comme l'a précisé la juridiction de renvoi et comme je le réitère, l'article 15, paragraphes 3 et 4 de la loi sur la nationalité néerlandaise, qui permet l'interruption du délai de dix ans de résidence dans un pays tiers, ne s'applique que dans le cas des personnes majeures. De plus, tandis que le législateur néerlandais a reconnu que l'objectif de l'unité de nationalité au sein de la famille peut souffrir d'exceptions, aucune des hypothèses exceptionnelles prévues à l'article 16, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité néerlandaise ne s'appliquerait dans les cas de figure exposés précédemment.

143. D'autre part, en ne prenant pas en compte ce type de situations, le législateur néerlandais présuppose que la qualité de citoyen de l'Union d'un mineur est systématiquement accessoire à celle d'un majeur, hormis le cas de certaines des situations exceptionnelles prévues à l'article 16, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité néerlandaise.

144. Des mesures moins attentatoires à l'intérêt supérieur de l'enfant et au statut de citoyen de l'Union de ce dernier consisteraient, à mon sens, notamment en une clause générale permettant au juge national de prendre en compte ledit intérêt et ledit statut dans tous les cas d'application des dispositions pertinentes de la loi sur la nationalité néerlandaise et/ou en la possibilité accordée à des ressortissants néerlandais d'effectuer les démarches interruptives du délai de dix ans uniquement pour leurs enfants néerlandais, citoyens de l'Union.

145. De surcroît, le fait que, devenu majeur, un enfant puisse recouvrer la nationalité néerlandaise à certaines conditions ne saurait, à lui seul, compenser le fait que, durant sa minorité, cette personne n'aurait jamais dû perdre la nationalité en question si l'intérêt supérieur de l'enfant et son statut de citoyen de l'Union avaient été dûment pris en considération.

146. Par conséquent, j'estime que, en omettant de prévoir que l'intérêt supérieur de l'enfant, citoyen de l'Union, soit pris en considération *dans toute décision* susceptible de conduire à la perte de la citoyenneté de l'Union de cet enfant, en dehors des quelques hypothèses exceptionnelles prévues à l'article 16, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité néerlandaise, le législateur néerlandais a dépassé ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de l'unité de nationalité au sein de la famille, tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

147. Cette conclusion, qui respecte la compétence de principe du législateur national pour définir les conditions de perte de la nationalité, n'est bien évidemment pas en contradiction avec celle que je propose de retenir en ce qui concerne les personnes majeures. En effet, il s'agit ici non pas d'écarter le critère présidant à la perte de la nationalité de l'État membre concerné, choisi par le législateur national, par un critère de substitution qui n'a pas été retenu par ce législateur, mais de se borner à contrôler si les mesures adoptées par ce législateur pour atteindre l'objectif qu'il souhaite poursuivre n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour le réaliser.

148. En d'autres termes, pour effectuer ce contrôle, il n'y a lieu de prendre en considération ni des circonstances individuelles qui démontreraient que la personne concernée conserve un lien de rattachement avec l'État membre concerné sur le fondement d'un critère, non retenu par le législateur national, permettant d'écarter l'application de celui choisi par ce législateur national dans le cadre de sa compétence pour définir les conditions de perte de la nationalité, ni des conséquences éventuelles concrètes et individuelles qu'entraînerait la perte de la citoyenneté de l'Union³⁵.

149. Au vu de ces considérations, je propose de répondre à la seconde partie de la question déferée par la juridiction de renvoi en ce sens que l'article 20 TFUE et l'article 24 de la Charte s'opposent à une disposition législative, telle que l'article 16, paragraphes 1, sous d), et 2, de la loi sur la nationalité néerlandaise, en vertu de laquelle une personne mineure perd de plein droit, sauf cas exceptionnel, la nationalité de son État membre et, partant, le statut de citoyen de l'Union, en conséquence de la perte de la nationalité par son parent.

D. Sur la limitation des effets dans le temps de l'arrêt de la Cour

150. Lors de l'audience, le gouvernement néerlandais a sollicité la limitation dans le temps des effets de l'arrêt à intervenir si la Cour devait juger que les articles 15, paragraphe 1, sous c), et 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise seraient disproportionnés.

151. Cette demande ne saurait, à mon sens, prospérer, même si la Cour devait en effet arriver à une telle conclusion.

152. Il convient de rappeler que, pour qu'une telle limitation puisse être décidée, il est nécessaire que deux critères essentiels soient réunis, à savoir la bonne foi des milieux intéressés et le risque de troubles graves³⁶.

153. Plus spécifiquement, il ressort de la jurisprudence de la Cour que les conséquences financières qui pourraient découler pour un État membre d'un arrêt rendu à titre préjudiciel ne justifient pas, par elles-mêmes, la limitation des effets de cet arrêt dans le temps.

154. En effet, la Cour n'a eu recours à cette solution que dans des circonstances bien précises, notamment lorsqu'il existait un risque de répercussions économiques graves dues en particulier au nombre élevé de rapports juridiques constitués de bonne foi sur le fondement de la réglementation considérée comme étant valablement en vigueur et qu'il apparaissait que les particuliers et les autorités nationales avaient été incités à adopter un comportement non conforme au droit de l'Union en raison d'une incertitude objective et importante quant à la portée des dispositions du droit de l'Union, incertitude à laquelle avaient éventuellement contribué les comportements mêmes adoptés par d'autres États membres ou par la Commission³⁷.

³⁵ Ainsi, indépendamment du bien-fondé de sa prétention, le fait que M^{lle} Duboux soutienne que la perte de la nationalité néerlandaise et de la citoyenneté de l'Union l'empêcherait d'aller étudier dans l'Union européenne car les ressortissants suisses n'ont pas le droit à une bourse Erasmus n'a, selon moi, aucune pertinence dans le contexte de l'examen de la proportionnalité de l'article 16, paragraphe 1, sous d), de la loi sur la nationalité néerlandaise.

³⁶ Voir arrêt du 19 octobre 2017, Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, point 65 et jurisprudence citée).

³⁷ Voir, en ce sens, arrêt du 19 octobre 2017, Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, point 66 et jurisprudence citée).

155. À l'appui de sa demande, le gouvernement néerlandais n'a apporté aucune preuve sur les éventuels troubles graves et les répercussions économiques graves que serait susceptible d'entraîner la reconnaissance par la Cour de l'incompatibilité avec le droit de l'Union des dispositions législatives en cause dans l'affaire au principal. En particulier, ce gouvernement s'est borné à indiquer de façon laconique que nombreux seraient les citoyens néerlandais à avoir perdu la nationalité néerlandaise depuis plusieurs années, sans même apporter le moindre élément permettant de déterminer le nombre de personnes concernées ainsi que quels pourraient être les troubles et les éventuelles conséquences économiques auxquels seraient exposés les Pays-Bas qui découleraient du recouvrement de la nationalité néerlandaise par les individus concernés.

156. Je propose donc dans tous les cas de figure de rejeter la demande du gouvernement néerlandais visant à ce que la Cour limite les effets dans le temps de l'arrêt à intervenir.

IV. Conclusion

157. Pour l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose de répondre comme suit à la demande de décision préjudicielle déférée par le Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) :

- 1) L'article 20 TFUE et l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une disposition législative, telle que l'article 15, paragraphes 1, sous c), et 4, de la Rijkswet op het Nederlanderschap (loi sur la nationalité néerlandaise), en vertu de laquelle une personne majeure, ayant également la nationalité d'un pays tiers, perd de plein droit la nationalité d'un État membre et, partant, le statut de citoyen de l'Union, au motif qu'elle a eu sa résidence principale pendant une période ininterrompue de dix ans à l'étranger et en dehors de l'Union européenne.
- 2) L'article 20 TFUE et l'article 24 de la charte des droits fondamentaux doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une disposition législative, telle que l'article 16, paragraphes 1, sous d) et 2, de la loi sur la nationalité néerlandaise, en vertu de laquelle une personne mineure, ayant également la nationalité d'un pays tiers, perd de plein droit, sauf cas exceptionnel, la nationalité de son État membre et, partant, le statut de citoyen de l'Union, en conséquence de la perte de la nationalité par son parent.