



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

18 janvier 2022\*

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l’Union – Articles 20 et 21 TFUE – Champ d’application – Renonciation à la nationalité d’un État membre en vue d’obtenir la nationalité d’un autre État membre conformément à l’assurance de ce dernier de naturaliser l’intéressé – Révocation de cette assurance pour des raisons d’ordre public ou de sécurité publique – Principe de proportionnalité – Situation d’apatridie »

Dans l’affaire C-118/20,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche), par décision du 13 février 2020, parvenue à la Cour le 3 mars 2020, dans la procédure

**JY**

contre

**Wiener Landesregierung,**

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. A. Arabadjiev, M<sup>mes</sup> A. Prechal, K. Jürimäe, MM. C. Lycourgos (rapporteur), S. Rodin et I. Jarukaitis, présidents de chambre, MM. F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra et M<sup>me</sup> L. S. Rossi, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. D. Dittert, chef d’unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 1<sup>er</sup> mars 2021,

considérant les observations présentées :

- pour JY, par M<sup>es</sup> G. Klammer et E. Daigneault, Rechtsanwälte,
- pour le gouvernement autrichien, par MM. A. Posch et D. Hudsky ainsi que par M<sup>mes</sup> J. Schmoll et E. Samoiloova, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement estonien, par M<sup>me</sup> N. Grünberg, en qualité d’agent,

\* Langue de procédure : l’allemand.

- pour le gouvernement français, par M<sup>mes</sup> A.-L. Desjonquères et N. Vincent ainsi que par M. D. Dubois, en qualité d'agents,
  - pour le gouvernement néerlandais, par M. J. M. Hoogveld, en qualité d'agent,
  - pour la Commission européenne, par M<sup>mes</sup> S. Grünheid et E. Montaguti, en qualité d'agents,
- ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 1<sup>er</sup> juillet 2021,  
rend le présent

### Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte, en substance, sur l'interprétation de l'article 20 TFUE.
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant JY à la Wiener Landesregierung (gouvernement du Land de Vienne, Autriche) au sujet de la décision de cette dernière de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne à JY et de rejeter sa demande tendant à l'obtention de cette nationalité.

### Le cadre juridique

#### *Le droit international*

##### *La convention sur la réduction des cas d'apatridie*

- 3 L'article 7, paragraphe 2, de la convention des Nations unies sur la réduction des cas d'apatridie, adoptée à New York le 30 août 1961 et entrée en vigueur le 13 décembre 1975 (ci-après la « convention sur la réduction des cas d'apatridie »), prévoit :  
  
« Un individu possédant la nationalité d'un État contractant et qui sollicite la naturalisation dans un pays étranger ne perd sa nationalité que s'il acquiert ou a reçu l'assurance d'acquérir la nationalité de ce pays. »

##### *La convention européenne sur la nationalité*

- 4 La convention européenne sur la nationalité, adoptée le 6 novembre 1997 dans le cadre du Conseil de l'Europe, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2000 et est applicable à la République d'Autriche depuis cette dernière date.
- 5 L'article 4 de cette convention, intitulé « Principes », énonce :  
  
« Les règles sur la nationalité de chaque État Partie doivent être fondées sur les principes suivants :  
  
a chaque individu a droit à une nationalité ;  
  
b l'apatridie doit être évitée ;

[...] »

- 6 L'article 7 de ladite convention, intitulé « Perte de la nationalité de plein droit ou à l'initiative d'un État Partie », prévoit :

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

a acquisition volontaire d'une autre nationalité ;

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

[...]

d comportement portant un préjudice grave aux intérêts essentiels de l'État Partie ;

[...]

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

- 7 L'article 8 de la même convention, intitulé « Perte de la nationalité à l'initiative de l'individu », dispose, à son paragraphe 1 :

« Chaque État Partie doit permettre la renonciation à sa nationalité, à condition que les personnes concernées ne deviennent pas apatrides. »

- 8 L'article 15 de la convention européenne sur la nationalité prévoit :

« Les dispositions de la convention ne limitent pas le droit de chaque État Partie de déterminer dans son droit interne si :

a ses ressortissants qui acquièrent ou possèdent la nationalité d'un autre État gardent ou perdent la nationalité de cet État Partie,

b l'acquisition ou la conservation de sa nationalité est subordonnée à la renonciation ou la perte d'une autre nationalité. »

- 9 Conformément à l'article 16 de cette convention :

« Un État Partie ne doit pas faire de la renonciation ou de la perte d'une autre nationalité une condition pour l'acquisition ou le maintien de sa nationalité lorsque cette renonciation ou cette perte n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigée. »

### ***Le droit de l'Union***

10 L'article 20 TFUE dispose :

« 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;

[...] »

### ***Le droit autrichien***

11 L'article 10 du Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (loi relative à la nationalité de 1985) (BGBl. 311/1985), dans sa version applicable aux faits au principal (ci-après la « loi sur la nationalité »), dispose :

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

[...]

6. si celui-ci présente la garantie, au regard de son comportement antérieur, qu'il a une attitude positive à l'égard de la République et qu'il ne constitue pas un risque pour la paix, l'ordre et la sécurité publiques ni ne menace d'autres intérêts publics visés à l'article 8, paragraphe 2, de la [convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950] ;

[...]

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

[...]

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

[...]

(3) La nationalité ne peut être accordée à un étranger qui possède une nationalité étrangère lorsque celui-ci

1. s'abstient de procéder aux actes nécessaires pour la dissolution de son rapport antérieur avec un État, alors que de tels actes lui sont possibles et peuvent raisonnablement être exigés de lui [...]

[...] »

12 L'article 20, paragraphes 1 à 3, de la loi sur la nationalité prévoit :

« (1) Il y a lieu d'assurer à un étranger que la nationalité lui sera octroyée d'abord dans le cas où celui-ci établit, dans un délai de deux ans, que son rapport avec son État d'origine antérieur a été dissous, lorsque

1. il n'est pas apatride ;

2. [...] et

3. cette assurance lui rend possible ou pourrait lui faciliter la dissolution du rapport avec son État d'origine antérieur.

(2) L'assurance portant sur l'octroi de la nationalité doit être révoquée lorsque l'étranger, à l'exception de l'article 10, paragraphe 1, point 7, ne remplit plus ne serait-ce que l'une des conditions requises pour cet octroi.

(3) La nationalité dont il a été assuré qu'elle serait octroyée doit l'être dès que

1. le rapport de l'étranger avec son État d'origine antérieur a été dissous ou

2. l'étranger établit que les actions requises pour dissoudre son rapport antérieur avec un État ne lui étaient pas possibles ou ne pouvaient raisonnablement pas être exigées de lui. »

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

13 Par courrier du 15 décembre 2008, JY, alors ressortissante estonienne, a sollicité l'octroi de la nationalité autrichienne.

14 Par décision du 11 mars 2014, la Niederösterreichische Landesregierung (gouvernement du Land de Basse-Autriche, Autriche) a assuré à JY, conformément, notamment, à l'article 20 de la loi sur la nationalité, que la nationalité autrichienne lui serait octroyée dans l'hypothèse où elle prouverait, dans un délai de deux ans, la dissolution de son rapport avec la République d'Estonie.

15 JY, qui avait, depuis lors, déplacé sa résidence principale à Vienne (Autriche), a présenté dans le délai de deux ans la confirmation par la République d'Estonie que, en vertu d'une décision du gouvernement de cet État membre du 27 août 2015, son rapport de nationalité avec ledit État membre avait été dissous. Depuis la dissolution de ce rapport, JY est apatride.

16 Par décision du 6 juillet 2017, la Wiener Landesregierung (gouvernement du Land de Vienne, Autriche), qui était devenue compétente pour examiner la demande de JY, a révoqué la décision de la Niederösterreichische Landesregierung (gouvernement du Land de Basse-Autriche) du 11 mars 2014, conformément à l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité, et a rejeté, sur le fondement de l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi, la demande de JY tendant à ce que la nationalité autrichienne lui soit octroyée.

- 17 Pour justifier sa décision, la Wiener Landesregierung (gouvernement du Land de Vienne) a indiqué que JY avait commis, après qu'il lui avait été assuré que la nationalité autrichienne lui serait octroyée, deux infractions administratives graves, résultant de la non-apposition sur son véhicule de la vignette de contrôle technique ainsi que de la conduite d'un véhicule à moteur en état d'alcoolémie et qu'elle était en outre responsable de huit infractions administratives commises entre les années 2007 et 2013, soit avant que cette assurance ne lui soit donnée. Partant, selon cette autorité administrative, JY ne remplissait plus les conditions d'octroi de la nationalité prévues à l'article 10, paragraphe 1, point 6, de la loi sur la nationalité.
- 18 Par jugement du 23 janvier 2018, le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne, Autriche) a rejeté le recours introduit par JY contre ladite décision. Après avoir relevé que l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne peut être révoquée, conformément à l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité, également dans le cas où, comme en l'occurrence, un motif de refus apparaît après la production de la preuve de la dissolution du rapport de nationalité antérieur, cette juridiction a souligné que les deux infractions administratives graves commises par JY étaient de nature, pour la première, à mettre en danger la protection de la sécurité de la circulation publique et, pour la seconde, à mettre en danger de manière particulière la sécurité d'autres usagers de la route. Ainsi, selon ladite juridiction, ces deux infractions administratives graves, considérées ensemble avec les huit infractions administratives commises entre les années 2007 et 2013, ne permettaient plus de donner, à propos de JY, un pronostic favorable pour l'avenir, au sens de l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi. Le long séjour de JY en Autriche ainsi que son intégration professionnelle et personnelle dans cet État membre ne seraient pas susceptibles de remettre en cause cette conclusion.
- 19 Par ailleurs, le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne) a considéré que, compte tenu de l'existence de ces infractions, la décision en cause au principal était proportionnée à la lumière de la convention sur la réduction des cas d'apatridie. Cette juridiction a également considéré que l'affaire en cause au principal ne relevait pas du droit de l'Union.
- 20 JY a introduit un recours en *Revision* contre ce jugement devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche).
- 21 Cette juridiction explique que le droit autrichien de la nationalité est fondé notamment sur la conception selon laquelle les nationalités multiples doivent, si possible, être évitées. Par ailleurs, différents ordres juridiques étrangers, afin d'éviter l'apatridie, n'autoriseraient pas la dissolution préalable du rapport de nationalité. Toutefois, ils n'exigeraient pas que l'autre nationalité (en l'occurrence, la nationalité autrichienne) soit d'abord acquise, mais se contenteraient d'une assurance que cette autre nationalité sera octroyée.
- 22 Ladite juridiction indique que l'assurance visée à l'article 20, paragraphe 1, de la loi sur la nationalité fonde un droit à l'octroi de la nationalité qui n'est conditionné qu'à la preuve de la dissolution du rapport de nationalité étranger. Toutefois, en vertu de l'article 20, paragraphe 2, de cette loi, cette assurance doit être révoquée lorsque l'étranger ne remplit plus l'une des conditions requises pour ledit octroi.
- 23 Or, en l'occurrence, compte tenu des infractions administratives commises par JY avant et après que l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne lui a été donnée, la juridiction de renvoi souligne que, en vertu du droit autrichien, les conditions de révocation de cette

assurance étaient réunies, au sens de l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité, puisque l'intéressée ne satisfaisait plus à l'une des exigences requises pour l'octroi de la nationalité autrichienne, à savoir celle visée à l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi.

- 24 Toutefois, la question se pose de savoir si la situation de JY, par sa nature et ses conséquences, relève du droit l'Union et si, pour adopter la décision en cause au principal, l'autorité administrative compétente devait respecter ce droit, en particulier le principe de proportionnalité consacré par celui-ci.
- 25 À cet égard, à l'instar de ce qu'a jugé le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne), la juridiction de renvoi est d'avis qu'une telle situation ne relève pas du droit de l'Union.
- 26 En effet, à la date d'adoption de la décision de révocation en cause au principal, cette date étant déterminante pour examiner le bien-fondé du jugement du Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne), JY n'avait plus le statut de citoyen de l'Union. Par conséquent, à la différence des situations ayant donné lieu aux arrêts du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), et du 12 mars 2019, Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2019:189), la perte de la citoyenneté de l'Union n'aurait pas été le corollaire de cette décision. Au contraire, par la révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, combinée au rejet de sa demande d'octroi de cette nationalité, JY aurait perdu le droit acquis de manière conditionnelle d'obtenir à nouveau la citoyenneté de l'Union, citoyenneté qu'elle avait déjà abandonnée d'elle-même auparavant.
- 27 Toutefois, dans l'hypothèse où un cas de figure tel que celui de JY relèverait du droit de l'Union, la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si les autorités et les juridictions nationales compétentes doivent vérifier, conformément à la jurisprudence de la Cour, si la révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité concernée, qui fait obstacle à ce que la citoyenneté de l'Union soit à nouveau obtenue, est compatible, du point de vue du droit de l'Union, avec le principe de proportionnalité, compte tenu des conséquences d'une telle décision sur la situation de la personne intéressée. Cette juridiction considère qu'il serait logique, dans cette hypothèse, qu'un tel contrôle de proportionnalité soit exigé et se demande, en l'occurrence, si le seul fait que JY a renoncé à sa citoyenneté de l'Union en mettant d'elle-même fin au rapport particulier de solidarité et de loyauté qui l'unissait à l'Estonie ainsi qu'à la réciprocité de droits et de devoirs avec cet État membre, qui étaient le fondement du lien de nationalité (voir, en ce sens, arrêt du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 33), est décisif à cet égard.
- 28 Dans ces conditions, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) La situation d'une personne physique qui, comme la demanderesse en *Revision* dans la procédure au principal, a renoncé à sa nationalité d'un seul État membre de l'Union, et par là même à sa citoyenneté de l'Union, afin d'obtenir la nationalité d'un autre État membre conformément à l'assurance que cette nationalité, qu'elle demandait, lui serait octroyée, et dont la possibilité d'obtenir à nouveau la citoyenneté de l'Union est ensuite écartée par la révocation de cette assurance, relève-t-elle, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union, de sorte qu'il y a lieu de tenir compte de ce dernier s'agissant de la révocation de ladite assurance ?

En cas de réponse affirmative à la [première question] :

- 2) Les autorités nationales compétentes, y compris, le cas échéant, les juridictions nationales, doivent-elles vérifier, dans le cadre de la décision relative à la révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de l'État membre, si la révocation de l'assurance qui écarte la ré-obtention de la citoyenneté de l'Union est, du point de vue du droit de l'Union, compatible avec le principe de proportionnalité, compte tenu de ses conséquences pour la situation de la personne concernée ? »

## Sur les questions préjudicielles

### *Sur la première question*

- 29 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la situation d'une personne qui, n'ayant la nationalité que d'un seul État membre, renonce à cette nationalité et perd, de ce fait, son statut de citoyen de l'Union, en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre, à la suite de l'assurance donnée par les autorités de ce dernier État membre que cette nationalité lui serait octroyée, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union lorsque cette assurance est révoquée, avec pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union.
- 30 Il y a lieu d'emblée de souligner que, conformément à l'article 20, paragraphe 1, de la loi sur la nationalité, un étranger qui satisfait aux conditions que cette disposition prévoit se voit assuré que la nationalité autrichienne lui sera octroyée s'il établit, dans un délai de deux ans, que son rapport avec son État d'origine a été dissous. Il s'ensuit que, dans le cadre de la procédure de naturalisation, l'octroi de la nationalité autrichienne à cet étranger, à la suite d'une telle assurance, impose, comme condition préalable, la perte de la nationalité antérieure de celui-ci.
- 31 Par conséquent, dans un premier temps, la perte – au moins provisoire – du statut de citoyen de l'Union d'une personne, telle que JY, qui a uniquement la nationalité de son État membre d'origine et qui entame une procédure de naturalisation afin d'obtenir la nationalité autrichienne, découle directement de ce que, à la demande de cette personne, le gouvernement de l'État membre d'origine a dissous le lien de nationalité avec celle-ci.
- 32 Ce n'est que dans un second temps que la décision des autorités autrichiennes compétentes de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne entraîne la perte définitive du statut de citoyen de l'Union d'une telle personne.
- 33 Dès lors, à la date à laquelle, selon la juridiction de renvoi, le bien-fondé du recours dont elle est saisie doit être examiné, à savoir celle de la décision de révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, JY était déjà devenue apatride et, donc, avait perdu son statut de citoyen de l'Union.
- 34 Cette juridiction et le gouvernement autrichien en concluent que la situation en cause au principal n'entre pas dans le champ d'application du droit de l'Union et précisent à cet égard que cette situation se distingue de celles ayant donné lieu aux arrêts du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), et du 12 mars 2019, Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2019:189).
- 35 Cependant, il importe, en premier lieu, de relever que, dans une situation telle que celle de JY, si la perte du statut de citoyen de l'Union découle du fait que l'État membre d'origine de cette personne, à la demande de celle-ci, a dissous le lien de nationalité avec cette dernière, cette

demande a été formulée dans le cadre d'une procédure de naturalisation visant à l'obtention de la nationalité autrichienne et constitue la conséquence de ce que ladite personne, tenant compte de l'assurance qui lui avait été donnée que la nationalité autrichienne lui serait octroyée, s'est conformée aux exigences contenues aussi bien dans la loi sur la nationalité que dans la décision relative à cette assurance.

- 36 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré qu'une personne telle que JY a volontairement renoncé au statut de citoyen de l'Union. Au contraire, ayant reçu, de la part de l'État membre d'accueil, l'assurance que la nationalité de celui-ci lui serait octroyée, la demande de dissolution du lien de nationalité avec l'État membre dont elle est ressortissante a pour objet de lui permettre de remplir une condition d'acquisition de cette nationalité et, une fois celle-ci obtenue, de continuer à bénéficier du statut de citoyen de l'Union et des droits qui y sont attachés.
- 37 En deuxième lieu, il importe de rappeler que, d'une part, la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre et que, d'autre part, dans des situations relevant du droit de l'Union, les règles nationales concernées doivent respecter ce dernier (arrêt du 14 décembre 2021, V.M.A., C-490/20, EU:C:2021:1008, point 38 et jurisprudence citée).
- 38 En outre, l'article 20, paragraphe 1, TFUE confère à toute personne ayant la nationalité d'un État membre le statut de citoyen de l'Union, lequel a vocation, selon une jurisprudence constante, à être le statut fondamental des ressortissants des États membres [arrêt du 15 juillet 2021, A (Soins de santé publics), C-535/19, EU:C:2021:595, point 41 et jurisprudence citée].
- 39 Or, lorsque, dans le cadre d'une procédure de naturalisation, les autorités compétentes de l'État membre d'accueil révoquent l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État, l'intéressé qui était ressortissant d'un seul autre État membre et a renoncé à sa nationalité d'origine afin de se conformer aux exigences liées à cette procédure se trouve dans une situation dans laquelle il lui est impossible de continuer à faire valoir les droits découlant de son statut de citoyen de l'Union.
- 40 Par conséquent, une telle procédure, prise dans son ensemble, même si elle fait intervenir une décision administrative d'un État membre autre que celui dont la nationalité est demandée, affecte le statut conféré par l'article 20 TFUE aux ressortissants des États membres, dès lors qu'elle peut aboutir à priver une personne se trouvant dans une situation telle que celle de JY de la totalité des droits attachés à ce statut, alors même que, au moment où la procédure de naturalisation a débuté, cette personne possédait la nationalité d'un État membre et avait ainsi le statut de citoyen de l'Union.
- 41 En troisième lieu, il est constant que JY, en tant que ressortissante estonienne, a exercé sa liberté de circulation et de séjour, au titre de l'article 21, paragraphe 1, TFUE, en s'installant en Autriche où elle réside depuis plusieurs années.
- 42 Or, la Cour a déjà jugé que les droits conférés à un citoyen de l'Union par l'article 21, paragraphe 1, TFUE tendent, notamment, à favoriser l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'État membre d'accueil (arrêt du 14 novembre 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, point 56).

- 43 Ainsi, la logique d'intégration progressive favorisée par cette disposition du traité FUE exige que la situation d'un citoyen de l'Union, qui s'est vu conférer des droits en vertu de ladite disposition du fait de l'exercice de son droit à la libre circulation au sein de l'Union et qui est exposé à la perte non seulement du bénéfice de ces droits mais aussi de la qualité même de citoyen de l'Union, alors même qu'il a cherché, par la voie de la naturalisation dans l'État membre d'accueil, une insertion plus poussée dans la société de celui-ci, entre dans le champ d'application des dispositions du traité relatives à la citoyenneté de l'Union.
- 44 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que la situation d'une personne qui, n'ayant la nationalité que d'un seul État membre, renonce à cette nationalité et perd, de ce fait, son statut de citoyen de l'Union, en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre, à la suite de l'assurance donnée par les autorités de ce dernier État que cette nationalité lui serait octroyée, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union lorsque cette assurance est révoquée, avec pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union.

### *Sur la seconde question*

- 45 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que les autorités nationales compétentes et, le cas échéant, les juridictions nationales de l'État membre d'accueil sont tenues de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État membre, qui rend définitive la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, est compatible avec le principe de proportionnalité au regard des conséquences qu'elle emporte sur la situation de cette personne.
- 46 Ainsi qu'il a été rappelé au point 38 du présent arrêt, le statut de citoyen de l'Union conféré par l'article 20, paragraphe 1, TFUE à toute personne ayant la nationalité d'un État membre a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres. À cet égard, l'article 20, paragraphe 2, sous a), TFUE prévoit que les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités et ont, entre autres, le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.
- 47 Or, lorsque, dans le cadre d'une procédure de naturalisation engagée dans un État membre, ce dernier, en vertu de la compétence qu'il détient de définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, exige d'un citoyen de l'Union qu'il renonce à la nationalité de son État membre d'origine, l'exercice et l'effet utile des droits que ce citoyen de l'Union tire de l'article 20 TFUE exige qu'il ne soit, à aucun moment, exposé à la perte de son statut fondamental de citoyen de l'Union du seul fait de la mise en œuvre de cette procédure.
- 48 En effet, toute perte, même provisoire, de ce statut implique que la personne concernée est privée, pendant une durée indéterminée, de la possibilité de jouir de tous les droits conférés par ledit statut.
- 49 À cet égard, il convient de rappeler que les principes découlant du droit de l'Union en ce qui concerne la compétence des États membres en matière de nationalité ainsi que leur obligation d'exercer cette compétence dans le respect du droit de l'Union s'appliquent tant à l'État membre d'accueil qu'à l'État membre de la nationalité d'origine (voir, en ce sens, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 62).

- 50 Il s'ensuit que, lorsqu'un ressortissant d'un État membre demande à être démis de sa nationalité afin de pouvoir obtenir la nationalité d'un autre État membre et continuer, ainsi, à jouir du statut de citoyen de l'Union, l'État membre d'origine ne devrait pas adopter, sur le fondement d'une assurance donnée par cet autre État membre selon laquelle la nationalité de celui-ci sera octroyée à l'intéressé, une décision définitive concernant la déchéance de nationalité, sans s'assurer que cette décision n'entre en vigueur qu'une fois que la nouvelle nationalité a été effectivement acquise.
- 51 Cela étant, dans une situation où le statut de citoyen de l'Union a déjà été provisoirement perdu du fait que, dans le cadre d'une procédure de naturalisation, l'État membre d'origine a retiré sa nationalité à la personne concernée avant que celle-ci ait effectivement acquis la nationalité de l'État membre d'accueil, l'obligation d'assurer l'effet utile de l'article 20 TFUE pèse avant tout sur ce dernier État membre. Cette obligation s'impose, en particulier, lorsque ledit État membre décide de révoquer l'assurance antérieurement donnée à cette personne portant sur l'octroi de la nationalité, dès lors que cette décision peut avoir pour effet de rendre définitive la perte du statut de citoyen de l'Union. Une telle décision ne peut donc être prise que pour des motifs légitimes et en respectant le principe de proportionnalité.
- 52 À cet égard, la Cour a déjà jugé qu'il est 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 (arrêts du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 51, ainsi que du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 33).
- 53 En l'occurrence, ainsi que l'a indiqué le gouvernement autrichien et comme il ressort de l'article 10, paragraphe 3, de la loi sur la nationalité, cette loi a notamment pour objectif d'éviter la possession, par une même personne, de nationalités multiples. L'article 20, paragraphe 1, de ladite loi fait partie des dispositions visant, précisément, à atteindre cet objectif.
- 54 À cet égard, il convient de relever, d'une part, que, dans l'exercice de la compétence qu'il détient de définir les conditions d'acquisition et de perte de sa nationalité, il est légitime pour un État membre, tel que la République d'Autriche, de considérer qu'il convient d'éviter les effets indésirables de la possession de plusieurs nationalités.
- 55 La légitimité, dans son principe, de cet objectif est corroborée par l'article 15, sous b), de la convention européenne sur la nationalité selon lequel les dispositions de cette convention ne limitent pas le droit de chaque État partie de déterminer dans son droit interne si l'acquisition ou la conservation de sa nationalité est subordonnée à la renonciation ou à la perte d'une autre nationalité. Ainsi que l'a relevé, en substance, M. l'avocat général au point 92 de ses conclusions, cette légitimité est encore confortée par l'article 7, paragraphe 2, de la convention sur la réduction des cas d'apatridie, selon lequel un individu possédant la nationalité d'un État contractant et qui sollicite la naturalisation dans un pays étranger ne perd sa nationalité que s'il acquiert ou a reçu l'assurance d'acquérir la nationalité de ce pays.
- 56 D'autre part, l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité prévoit la révocation de l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne lorsque l'intéressé ne remplit plus ne serait-ce que l'une des conditions requises pour cet octroi. Au nombre de ces conditions figure celle prévue à l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi, selon lequel l'intéressé doit présenter la garantie, au regard de son comportement antérieur, qu'il a une attitude positive à l'égard de la

République d'Autriche et qu'il ne constitue pas un risque pour la paix, l'ordre et la sécurité publics ni ne menace d'autres intérêts publics visés à l'article 8, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

- 57 Or, la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité au motif que l'intéressé n'a pas une attitude positive à l'égard de l'État membre dont il souhaite acquérir la nationalité et que son comportement est susceptible de menacer l'ordre et la sécurité publics de cet État membre est fondée sur un motif d'intérêt général (voir, par analogie, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 51).
- 58 Cela étant, au regard de l'importance qu'attache le droit primaire au statut de citoyen de l'Union qui, ainsi qu'il a été rappelé aux points 38 et 46 du présent arrêt, constitue le statut fondamental des ressortissants des États membres, il appartient aux autorités nationales compétentes et aux juridictions nationales de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité, lorsqu'elle entraîne la perte du statut de citoyen de l'Union et des droits qui en découlent, respecte le principe de proportionnalité en ce qui concerne les conséquences qu'elle comporte sur la situation de la personne concernée et, le cas échéant, des membres de sa famille, au regard du droit de l'Union (voir, par analogie, arrêts du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, points 55 et 56, ainsi que du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 40).
- 59 L'examen du respect du principe de proportionnalité consacré par le droit de l'Union exige une appréciation de la situation individuelle de la personne concernée ainsi que, le cas échéant, de celle de sa famille afin de déterminer si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité, lorsqu'elle conduit à la perte du statut de citoyen de l'Union, emporte des conséquences qui affecteront de manière disproportionnée, par rapport à l'objectif poursuivi par le législateur national, le développement normal de sa vie familiale et professionnelle, au regard du droit de l'Union. De telles conséquences ne sauraient être hypothétiques ou éventuelles (voir, par analogie, arrêt du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 44).
- 60 Il importe à cet égard de vérifier, notamment, si cette décision est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction commise par la personne concernée ainsi qu'à la possibilité pour celle-ci de recouvrer sa nationalité d'origine (voir, par analogie, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 56).
- 61 Dans le cadre de cet examen de proportionnalité, il incombe, en outre, aux autorités nationales compétentes et, le cas échéant, aux juridictions nationales de s'assurer qu'une telle décision est conforme aux droits fondamentaux garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont la Cour assure le respect et, tout particulièrement, au droit au respect de la vie familiale, tel qu'il est énoncé à l'article 7 de cette charte, le cas échéant lu en combinaison avec l'obligation de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant, reconnu à l'article 24, paragraphe 2, de ladite charte (voir, par analogie, arrêt du 12 mars 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189, point 45 ainsi que jurisprudence citée).
- 62 En l'occurrence, s'agissant, premièrement, de la possibilité pour JY de recouvrer la nationalité estonienne, la juridiction de renvoi devra tenir compte du fait que, selon les indications données par le gouvernement estonien lors de l'audience, le droit estonien exige de la personne ayant obtenu la dissolution du rapport étatique avec la République d'Estonie, notamment, de résider pendant huit ans dans cet État membre aux fins de pouvoir recouvrer la nationalité de ce dernier.

- 63 Il importe, toutefois, de souligner qu'un État membre ne saurait être empêché de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de sa nationalité au seul motif que l'intéressé, qui ne remplit plus les conditions requises pour acquérir cette nationalité, ne pourra que difficilement recouvrer la nationalité de son État membre d'origine (voir, par analogie, arrêt du 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, point 57).
- 64 S'agissant, deuxièmement, de la gravité des infractions commises par JY, il ressort de la demande de décision préjudicielle qu'il lui a été reproché d'avoir commis, après que lui a été fournie l'assurance que la nationalité autrichienne lui serait octroyée, deux infractions administratives graves, relatives, la première, à la non-apposition sur son véhicule de la vignette de contrôle technique et, la seconde, à la conduite d'un véhicule à moteur en état d'alcoolémie, ainsi que d'être responsable de huit infractions administratives commises entre les années 2007 et 2013, avant que cette assurance ne lui ait été donnée.
- 65 D'une part, s'agissant de ces huit infractions administratives, il importe de relever qu'elles étaient connues à la date à laquelle ladite assurance a été donnée et n'ont pas fait obstacle à l'octroi de celle-ci. Dès lors, lesdites infractions ne sauraient plus être prises en compte pour fonder la décision de révocation de la même assurance.
- 66 En ce qui concerne, d'autre part, les deux infractions administratives commises par JY après que l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne lui a été fournie, celles-ci ont été considérées par le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne) comme, respectivement, « mettant en danger la protection de la sécurité de la circulation publique » et « mettant en danger de manière particulière la sécurité des autres usagers de la route ». Selon la juridiction de renvoi, cette dernière infraction constitue une « méconnaissance grave de dispositions de protection qui servent à garantir l'ordre et la sécurité de la circulation routière » et peut « à elle seule établir que les conditions d'octroi de la nationalité prévues à l'article 10, paragraphe 1, point 6, de la loi sur la nationalité ne sont pas réunies [...] sans que le degré d'alcoolémie soit décisif ».
- 67 Le gouvernement autrichien a indiqué, dans ses observations écrites, que, en vertu d'une jurisprudence constante du Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative), dans le cadre de la procédure visée à l'article 20, paragraphe 2, de la loi sur la nationalité, lu en combinaison avec l'article 10, paragraphe 1, point 6, de cette loi, il y a lieu de tenir compte du comportement global du demandeur de nationalité, en particulier des infractions qu'il a commises. La question déterminante serait celle de savoir s'il s'agit d'actes illicites qui autorisent à conclure que ce demandeur méconnaîtra, à l'avenir également, des dispositions essentielles adoptées dans un but de protection contre les risques pour la vie, la santé, la sécurité ou la paix et l'ordre publics, ou pour protéger d'autres intérêts juridiques visés à l'article 8, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- 68 Il convient, à cet égard, de rappeler que, en tant que justification d'une décision entraînant la perte du statut de citoyen de l'Union conféré aux ressortissants des États membres par l'article 20 TFUE, les notions d'« ordre public » et de « sécurité publique » doivent être entendues strictement, leur portée ne pouvant d'ailleurs être déterminée unilatéralement par les États membres sans contrôle des institutions de l'Union (voir, par analogie, arrêt du 13 septembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, point 82).

- 69 La Cour a ainsi jugé que la notion d'« ordre public » suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. Quant à la notion de « sécurité publique », il ressort de la jurisprudence de la Cour que cette notion couvre la sécurité intérieure d'un État membre et sa sécurité extérieure et que, partant, l'atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la menace concernant la survie de la population, de même que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l'atteinte aux intérêts militaires, peuvent affecter la sécurité publique (arrêt du 13 septembre 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, point 83 et jurisprudence citée).
- 70 En l'occurrence, il convient de relever que, compte tenu de la nature et de la gravité des deux infractions administratives mentionnées au point 66 du présent arrêt ainsi que de l'exigence que les notions d'« ordre public » et de « sécurité publique » soient entendues strictement, il n'apparaît pas que JY représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société ou une atteinte à la sécurité publique de la République d'Autriche. Certes, ces infractions constituent une violation des dispositions relatives au code de la route portant atteinte à la sécurité routière. Il ressort, cependant, tant des observations écrites présentées par JY que de la réponse du gouvernement autrichien à une question posée par la Cour lors de l'audience que ces deux infractions administratives, qui, au demeurant, ont entraîné des amendes relativement minimales de, respectivement, 112 euros et 300 euros, n'étaient pas de nature à entraîner le retrait du permis de conduire de JY et, donc, à interdire à cette dernière de conduire un véhicule à moteur sur la voie publique.
- 71 Des infractions au code de la route, punissables par de simples amendes administratives, ne sauraient être considérées comme susceptibles de démontrer que la personne responsable de ces infractions constitue une menace pour l'ordre et la sécurité publics pouvant justifier que soit rendue définitive la perte de son statut de citoyen de l'Union. Il en est d'autant plus ainsi que, en l'occurrence, ces infractions ont entraîné des amendes administratives mineures et n'ont pas privé JY du droit de continuer à conduire un véhicule à moteur sur la voie publique.
- 72 Il convient d'ajouter, au demeurant, que, dans l'hypothèse où la juridiction de renvoi constaterait que, conformément à l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, cette dernière avait déjà été accordée à l'intéressée, de telles infractions ne sauraient, en elles-mêmes, donner lieu à un retrait de la naturalisation.
- 73 Ainsi, au regard des conséquences importantes sur la situation de JY, en ce qui concerne, en particulier, le développement normal de sa vie familiale et professionnelle, que comporte la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité autrichienne, laquelle a pour effet de rendre définitive la perte du statut de citoyen de l'Union, cette décision n'apparaît pas proportionnée à la gravité des infractions commises par cette personne.
- 74 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la seconde question que l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que les autorités nationales compétentes et, le cas échéant, les juridictions nationales de l'État membre d'accueil sont tenues de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État membre, qui rend définitive la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, est compatible avec le principe de proportionnalité au regard des conséquences qu'elle emporte sur la situation

de cette personne. Cette exigence de compatibilité avec le principe de proportionnalité n'est pas satisfaite lorsqu'une telle décision est motivée par des infractions administratives au code de la route, qui, selon le droit national applicable, entraînent une simple sanction pécuniaire.

### Sur les dépens

75 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

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

- 1) **La situation d'une personne qui, n'ayant la nationalité que d'un seul État membre, renonce à cette nationalité et perd, de ce fait, son statut de citoyen de l'Union, en vue d'obtenir la nationalité d'un autre État membre, à la suite de l'assurance donnée par les autorités de ce dernier État que cette nationalité lui serait octroyée, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union lorsque cette assurance est révoquée, avec pour effet d'empêcher cette personne de recouvrer le statut de citoyen de l'Union.**
- 2) **L'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens que les autorités nationales compétentes et, le cas échéant, les juridictions nationales de l'État membre d'accueil sont tenues de vérifier si la décision de révoquer l'assurance portant sur l'octroi de la nationalité de cet État membre, qui rend définitive la perte du statut de citoyen de l'Union pour la personne concernée, est compatible avec le principe de proportionnalité au regard des conséquences qu'elle emporte sur la situation de cette personne. Cette exigence de compatibilité avec le principe de proportionnalité n'est pas satisfaite lorsqu'une telle décision est motivée par des infractions administratives au code de la route, qui, selon le droit national applicable, entraînent une simple sanction pécuniaire.**

Signatures