

La perte de nationalité à la croisée des chemins : entre déclin et renaissance

Patrick Wautelet
Université de Liège

Les règles organisant la perte de nationalité sont frappées d'un double paradoxe. Le premier paradoxe se révèle lorsque l'on confronte les nombreuses dispositions légales relatives à la perte de nationalité à la réalité du phénomène. Classiquement, ces règles, qui constituent la face cachée du droit de la nationalité, offrent un catalogue impressionnant de situations pouvant conduire, sous des vocabulaires différents¹, à la perte de nationalité.

L'article 7 de la Convention européenne² offre un exemple de ce type de disposition : on peut y trouver 7 situations, auxquelles il faut ajouter la renonciation volontaire (art. 8). Plus impressionnant encore, la banque de données *Globalcit*, qui fait autorité dans ce domaine, recense pas moins de quinze modes de perte de nationalité. S'il faut certes mentionner que certains Etats adoptent une posture plus minimaliste³, il semble que la pratique la plus courante consiste à accumuler les cas de perte de nationalité⁴.

Cette richesse contraste singulièrement avec la réalité du phénomène. Même si cette réalité est difficile à approcher avec précision, on sait que le nombre de cas de perte de nationalité est en effet assez réduit. Selon Eurostat⁵, l'on peut recenser à l'échelle européenne entre 2.400 et 4.000 de situations de perte de nationalité par an⁶. Ce chiffre est à mettre en rapport avec le nombre d'acquisitions volontaires de nationalité, qui varie entre 700.000 et 850.000 par an depuis 2015.

Ce paradoxe s'explique aisément : si elle peut faire l'objet de dispositions pléthoriques, qui résultent sans doute d'un réflexe atavique de conservation des dispositions anciennes, la perte de nationalité demeure un phénomène exceptionnel. Les situations qui peuvent conduire à une telle perte sont destinées à intervenir ponctuellement, dans des circonstances particulières qui ne concernent qu'un nombre réduit de personnes.

Le second paradoxe est moins facile à démêler. Il est lié au constat que les règles organisant la perte de nationalité font l'objet d'évolutions contradictoires. Certaines de ces règles sont soumises à un phénomène lent, mais bien visible d'érosion, qui conduit soit à leur disparition progressive, soit à une limitation sensible de leur champ d'application. C'est le cas de la règle liant la perte de la nationalité d'un Etat à l'acquisition volontaire d'une autre et, de façon moins visible, de la perte de nationalité fondée sur la disparition des liens unissant un

¹ Outre la perte de nationalité, on évoque parfois la 'déchéance' ou la 'renonciation' ou la 'répudiation' de la nationalité, voire la 'libération' de la nationalité.

² La Convention est à ce jour en vigueur au sein 21 pays. La France a signé la Convention, mais n'y a pas adhéré. La Belgique n'a pas signé la Convention.

³ C'est le cas du Luxembourg. La loi du 8 mars 2017 ne retient que deux hypothèses de perte de la nationalité : par renonciation (art. 57 à 61) et par déchéance, qui est liée à la fraude (art. 62 à 64).

⁴ Ex. : les Pays-Bas, les articles 14 et 15 de la loi néerlandaise comptent pas moins de 10 situations qui peuvent conduire à la perte ou à la déchéance.

⁵ Les données mises à disposition par Eurostat sont imparfaites. Ce sont néanmoins les seules dont nous disposons à l'échelle européenne.

⁶ Ces chiffres concernent la période entre 2015 et 2022.

ressortissant à l'Etat dont il possède la nationalité. D'autres règles bénéficient par contre d'un essor certain, du moins dans les textes. Deux motifs de perte de la nationalité en particulier ont été ces dernières années au centre de l'attention, bénéficiant d'importants développements législatifs : il s'agit de la déchéance liée au terrorisme et de la privation de nationalité en cas de fraude.

Si elle n'est pas exclusive d'autres développements⁷, l'on peut s'interroger sur les raisons qui permettent d'expliquer cette évolution contrastée. Pour ce faire, l'analyse qui suit tentera, au-delà de la description des changements qui affectent les différents cas de perte, d'éclairer le contexte dans lequel s'inscrit cette évolution, dans l'espoir d'en comprendre les ressorts.

L'analyse qui suit est doublement limitée⁸. Elle se cantonnera à décrire les droits concernés en se fondant principalement sur le corpus législatif. Les développements jurisprudentiels ne seront abordés qu'incidemment, tant parce qu'ils sont plus délicats à cerner que parce que le rôle des cours et tribunaux est souvent limité dans cette matière.⁹ En outre, l'analyse se concentrera principalement sur les Etats de la grande Europe, le droit des autres continents ne pouvant être abordé qu'à l'aide d'une démarche collective. Les informations de droit comparé qui forment la trame de la présente contribution ont été rassemblées d'abord par le biais de la plateforme *Globalcit*, pour faire l'objet ensuite de vérifications à l'aide des sources législatives directes.

Section 1 - Le recul de certains motifs de perte de nationalité

La perspective comparée permet d'identifier une tendance de fond : certains cas de perte, traditionnels et bien établis, sont en recul ou sont sous pression. Ceci concerne deux situations différentes. Les motifs qui président au recul de ces deux cas de perte diffèrent également. L'on peut néanmoins tirer quelques enseignements généraux de cette évolution.

1. La déchéance de la perte de nationalité liée à l'acquisition volontaire de nationalité

Pendant longtemps, le principe de l'unicité de la nationalité a été l'un des piliers du droit de la nationalité. Comme l'écrivait Michel Verwilghen, ce principe « [...] fermement ancré dans la tradition occidentale, [...] fut proclamé et justifié pendant des siècles par tous les bons auteurs, parfois en des termes plus patriotiques, voire évangéliques, que juridiques »¹⁰.

⁷ Par ex. une plus grande attention à la prévention de l'apatridie dans le cadre des règles prévoyant des cas de perte de nationalité.

⁸ Pour une analyse plus vaste de droit comparé sur le même thème : G.-R. de Groot, M. Vink et I. Honohan, « Loss of citizenship », EUDO Citizenship Globalcit, Policy Briefs 2011/03.

⁹ L'analyse comparée de la nationalité est souvent limitée au volet législatif. Sur les difficultés, mais aussi les opportunités de l'approche comparée de la nationalité, cf. M. P. Vink, "A short history of comparative research on citizenship", in R. Bauböck et al. (éds.), *Grootboek : Opstellen aangeboden aan Prof.mr. Gerard-René de Groot ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht aan de Universiteit Maastricht*, Deventer : Wolters Kluwer, 2016, pp. 409-422; M. P. Vink, "Comparing citizenship regimes" in A. Shachar, R. Bauböck, Irene Bloemraad et M. P. Vink (éds), *The Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford : Oxford University Press, 2017, pp. 221-244.

¹⁰ M. Verwilghen, *Le Code de la nationalité belge*, Bruylant, 1985, p. 62, n° 83.

L'un des corollaires les plus évidents de ce principe était que l'acquisition volontaire d'une nationalité conduisait à la perte de la nationalité d'origine. Ce motif de perte a longtemps été l'un des motifs les plus répandus en droit comparé¹¹. De Groot et Vink évoquaient dans ce contexte un « *classical ground for loss of citizenship* »¹². L'impact de l'acquisition d'une nationalité sur une nationalité existante s'explique principalement par le souhait des Etats concernés d'éviter l'apparition de situations de multipatridie.

La Belgique offre un bon exemple de cette préoccupation. Adoptée en 1909, la première grande loi qui a proposé un ensemble cohérent de règles relatives à l'acquisition et à la perte de la nationalité belge, prévoyait qu'un ressortissant belge perdait la « qualité de belge » en cas d'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère¹³. Cette disposition fut conservée dans tous les textes ultérieurs¹⁴, jusqu'à la disparition de ce motif de perte en 2008¹⁵.

Commentant le droit belge de l'époque, un auteur dont les écrits faisaient autorité, justifiait la règle sur base du « principe généralement admis en droit international que nul ne devrait avoir deux nationalités »¹⁶. Ce raisonnement était largement partagé, M. de Groot parlant même de « *blinden Kampf gegen der Doppelstaatlichkeit* »¹⁷. Cette véritable hantise de la bipatridie conduisait à la représenter comme une anomalie, voire une ignominie, comme l'a fait la Cour constitutionnelle allemande en 1974¹⁸.

La très grande prévalence de ce motif de perte se reflète dans le droit international conventionnel. Le préambule de la Convention de La Haye de 1930 précisait à ce propos qu'il

¹¹ L'apparition progressive de ce motif de perte de nationalité au 19^{ème} siècle fait suite aux difficultés liées, dans le contexte d'une émigration en plein essor, à la pratique de l'allégeance perpétuelle, notamment dans les relations entre les Etats-Unis nouvellement créés et les pays européens. Cf. Spiro, 'Multiple Citizenship », in *The Oxford Handbook of Citizenship*, OUP, 2017, pp. 624-627).

¹² G.-R. de Groot et M. Vink, *Loss of Citizenship. Trends and Regulation in Europe*, Eudo Citizenship Observatory, 2010, p. 6.

¹³ Art. 11, 1^o de la loi du 8 juin 1909 sur l'acquisition et la perte de la nationalité (*M.B.*, 17 juin 1909). Sur l'esprit qui a présidé à l'adoption de cette législation, cons. F. Caestecker, « La législation belge relative à la nationalité – 1830 – 1984 », in *Devenir belge. Histoire de l'acquisition de la nationalité belge depuis 1830*, Wolter Kluwers, 2016, pp. 30-33.

¹⁴ Cf. l'art. 18, 1^o de la loi du 15 mai 1922 sur l'acquisition et la perte de la nationalité, *M.B.*, 25 mai 1922 ; l'art. 18, 1^o de la loi sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité, coordonnée par l'Arrêté royal du 14 décembre 1932 et l'art. 22 § 1, 1^o du Code de la nationalité belge tel qu'arrêté en 1984. Ce n'est qu'avec la loi du 27 décembre 2006 que ce motif de perte a disparu en droit belge.

¹⁵ Art. 386 de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (*M.B.*, 28 décembre 2006). L'entrée en vigueur de cette disposition a eu lieu de manière phasée, d'abord (en juin 2007) à l'égard des belges qui acquièrent la nationalité d'un Etat qui n'était pas partie à la Convention du Conseil de l'Europe du 6 mai 1963 et ensuite en avril 2008 à l'égard des autres.

¹⁶ R. Standaert, *Les Nouvelles*, v^o La nationalité belge, p. 76, n^o 183.

¹⁷ G.-R. de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Carl Heymanns, 1989, p. 285.

¹⁸ Bundesverfassungsgericht, décision du 21 mai 1974, BVerfGE 37, 217, p. 254. La Cour constitutionnelle était appelée à statuer sur l'absence de possibilité pour une citoyenne allemande de transmettre sa nationalité à ses enfants lorsqu'elle était mariée à un ressortissant étranger ; tout en condamnant l'inégalité de traitement qui résultait de cette règle, le Bundesverfassungsgericht a noté que « « Es trifft auch zu, daß innerstaatlich und international doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit als ein Übel betrachtet wird, das sowohl im Interesse der Staaten wie im Interesse der betroffenen Bürger nach Möglichkeit vermieden oder beseitigt werden sollte[...] » (traduction : « Il est également vrai qu'au niveau national et international, la double ou la multiple nationalité est considérée comme un mal qu'il convient d'éviter ou d'éliminer autant que possible, tant dans l'intérêt des Etats que dans celui des citoyens concernés [...] »).

est de « l'intérêt général de la communauté internationale de faire admettre par tous ses membres que tout individu devrait avoir une nationalité et n'en posséder qu'une seule »¹⁹. Logiquement, cette convention prévoyait que les Etats devaient permettre à leurs ressortissants de renoncer à leur nationalité à condition qu'ils possèdent une autre nationalité²⁰. D'ambition plus modeste, la Convention adoptée au sein du Conseil de l'Europe le 6 mai 1963 visait elle aussi à réduire les cas de pluralité de nationalités. Le préambule de la Convention indiquait à cet effet que « le cumul de nationalités est une source de difficultés et qu'une action commune en vue de réduire autant que possible, dans les relations entre Etats membres, les cas de pluralité de nationalités, répond au but poursuivi par le Conseil de l'Europe »²¹.

La situation a progressivement changé. Sans prétendre dresser un tableau détaillé de l'évolution, on peut retenir que ce motif de perte ne s'est effacé que par étapes. Un premier pas a été franchi lorsque les Etats ont subordonné la perte de leur nationalité à l'acquisition effective d'une autre²². Certains Etats ont avancé franchement en faisant purement et simplement disparaître le motif de perte. Dans d'autres Etats, l'effacement du motif de perte n'a concerné que certaines situations. L'Allemagne par exemple a d'abord introduit une nuance dans son arsenal législatif au seul profit des ressortissants allemands faisant l'acquisition de la nationalité d'un autre Etat membre de l'Union ou de la Suisse²³, avant d'aller plus loin récemment²⁴. L'Espagne a emprunté une voie similaire : après avoir pendant longtemps toléré la double nationalité pour les ressortissants espagnols obtenant la nationalité d'un Etat lié à l'Espagne par sa géographie ou son histoire²⁵, l'Espagne a plus récemment accepté que l'acquisition volontaire de la nationalité française par un ressortissant espagnol ne conduira plus à la perte de la nationalité espagnole²⁶. Par ailleurs, dans certains Etats, la loi permet aux pouvoirs publics d'accorder une dispense protégeant le ressortissant contre la perte de nationalité²⁷. Les mécanismes de ce type sont le plus souvent liés à une

¹⁹ Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité La Haye, 12 avril 1930. Le Protocole de la Société des Nations relatif aux obligations militaires dans certains cas de double nationalité conclu à La Haye le 12 avril 1930 procédait de la même logique.

²⁰ Art. 6.

²¹ Convention du 6 mai 1963 sur la réduction des cas de pluralité de nationalités et sur les obligations militaires en cas de pluralité de nationalités, était de limiter les situations de plurinationalité.

²² Cf. art. 7 (2) de la Convention de 1961 relative à la prévention de l'apatridie : « Un individu possédant la nationalité d'un Etat contractant et qui sollicite la naturalisation dans un pays étranger ne perd sa nationalité que s'il acquiert ou a reçu l'assurance d'acquérir la nationalité de ce pays. »

²³ § 25(1) *Staatsangehörigkeitsgesetz* – dans sa version en vigueur depuis 2007. La réserve vaut également pour les ressortissants allemands qui acquièrent la nationalité d'un Etat avec lequel l'Allemagne a conclu un trait bilatéral. Selon Kochenov, le maintien d'une obligation pour un citoyen européen de renoncer à sa nationalité lorsqu'il souhaite acquérir celle d'un autre Etat membre, constitue une incohérence contraire à l'esprit de la construction européenne : D. KOCHENOV, « Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance », *Eur.L.J.*, 2011, pp. 323–343.

²⁴ Un texte adopté en janvier 2024 par le Bundestag a réformé de manière substantielle le droit de la nationalité allemande. Le § 10(1)(4) de la *Staatsangehörigkeitsgesetz*, qui imposait à l'étranger de se défaire de sa nationalité étrangère, disparaîtra à compter du 27 juin 2024.

²⁵ Art. 24(1) *in fine* du Code civil espagnol. Ceci concerne les pays d'Amérique latine, mais aussi Andorre, les Philippines, la Guinée équatoriale et le Portugal.

²⁶ Art. 1 de la Convention de Montauban du 15 mars 2021 relative à la nationalité. Ce texte, entré en vigueur le 1^{er} avril 2022, permet également aux ressortissants des deux Etats qui ont perdu leur nationalité précédemment lors de l'acquisition de la nationalité de l'autre Etat, de récupérer celle-ci.

²⁷ La section 6 du *Citizenship Act 68* adopté en 1995 en Afrique du Sud prévoit qu'un ressortissant qui acquiert volontairement une nationalité étrangère, peut demander aux autorités ministérielles une autorisation de

certaine forme d'appréciation discrétionnaire par les pouvoirs publics²⁸. On a pu constater un assouplissement dans l'appréciation par les autorités de l'opportunité d'accorder une autorisation de conserver la nationalité²⁹.

Cette évolution parfois hésitante se reflète également dans la transformation progressive du droit conventionnel : on est ainsi passé de la Convention de 1963, dont l'ambition avouée était de réduire l'occurrence de la double nationalité, au 2^{ème} Protocole à cette Convention, qui visait résolument à permettre à certaines catégories de personnes de conserver leur nationalité d'origine malgré l'acquisition de la nationalité de l'Etat de résidence³⁰. L'adoption en 1997 de la Convention européenne sur la nationalité a achevé l'évolution : cette Convention adopte en effet une attitude beaucoup moins marquée à l'égard de la double nationalité. L'art. 7 (1)(a) de la Convention permet certes aux Etats contractants de prévoir que l'acquisition volontaire d'une autre nationalité entraîne la perte de la nationalité. Cette règle constitue néanmoins un recul de ce motif de perte, puisque, contrairement à ce que prévoyait la Convention de 1963, liberté est laissée aux Etats de retenir ce motif de perte ou non. En outre, les dispositions du Chapitre V de la Convention traduisent aussi une inflexion sensible de la vision des Etats. L'article 15 permet certes aux Etats de faire de l'acquisition d'une nationalité étrangère un cas de perte de leur nationalité. Il s'agit néanmoins non pas d'une obligation, mais d'une simple faculté laissée par la Convention. En outre, l'article 14(1)(a) interdit aux Etats d'étendre les conséquences de l'acquisition volontaire d'une nationalité par un de leurs ressortissants aux enfants de celui-ci³¹.

Cette inflexion indéniable tant du droit national que du droit conventionnel a entraîné des conséquences importantes. Les importantes études quantitatives consacrées à la question ont en effet montré une augmentation significative du nombre d'Etats ne liant plus l'acquisition d'une autre nationalité par leurs ressortissants à la perte de leur nationalité. L'étude la plus importante et la plus précise s'est précisément concentrée sur ce motif de perte³². Elle a montré l'existence d'une tendance importante qui voit un nombre croissant d'Etats renoncer à ce motif de perte³³. Cette tendance se manifeste sur l'ensemble des continents. Comme l'a

conserver la nationalité sud-africaine. Une mesure identique existe en droit allemand (§ 25(2) *Staatsangehörigkeitsgesetz*.) et en droit autrichien (§ 28(1)(1) *Staatsbürgerschaftsgesetz*).

²⁸ Sur l'encadrement très vague du pouvoir accordé aux autorités ministérielles sud-africaines d'autoriser la conservation de la nationalité sud-africaine en cas d'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère, cf. D. Bilchitz et R. Ziegler, « Is the automatic loss of South African citizenship for those acquiring other citizenships constitutional? *Democratic Alliance v Minister of Home Affairs* », *South African J. Human Rights*, 2023, pp. 97-112, pp. 103-104.

²⁹ Cons. G.-R. de Groot et M. Vink, *Loss of Citizenship. Trends and Regulation in Europe*, Eudo Citizenship Observatory, 2010, pp. 9-10 (à propos de l'Allemagne et de l'Autriche).

³⁰ Deuxième Protocole portant modification à la Convention 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 1993.

³¹ Ceci se reflète dans le Préambule de la Convention, qui indique que « les Etats ont des positions différentes sur la question de pluralité de nationalités et [...] chaque Etat est libre de décider des conséquences qui découlent, dans son droit interne, de l'acquisition ou de la possession d'une autre nationalité par l'un de ses ressortissants ».

³² M. Vink, A.H. Schakel, D. Rachel, N. C. Luk et R. de Groot, "The international diffusion of expatriate dual citizenship", *Migration Studies*, 2019, (73) 362-383.

³³ D'autres études, plus anciennes ou plus partielles, ont confirmé ces résultats. Cf. T. Bronsted Sejersen, "'I Vow to Thee my Countries' – The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century", *International Migration Review*, 2008, vol. 42(3), pp. 523-549 (étude portant sur 115 pays). Une étude intéressante se concentre exclusivement sur les Etats membres de l'Union européenne : L. Van der Baaren, *Dual citizenship in the European Union : trends*

relevé un auteur, « *[f]rom a largely draconian attitude, towards a globally more lenient governmental approach, the history of dual citizenship is one of clear and gradual evolution* »³⁴. On peut d'ailleurs noter que dans les Etats qui maintiennent le principe de la perte de nationalité, ce principe fait parfois l'objet de contestation³⁵.

L'évolution s'est traduite dans les faits : s'il n'existe pas de données globales agrégées sur le nombre de personnes possédant plusieurs nationalités, de nombreux éléments suggèrent que le nombre de personnes ayant conservé leur nationalité d'origine malgré l'acquisition d'une nationalité étrangère, est en croissance. On notera que parmi ces doubles nationaux, il y a une sous-catégorie importante de personnes fortunées, pour qui le cumul de nationalités relève d'une stratégie bien comprise, stratégie mise en œuvre avec l'aide de conseils spécialisés³⁶. Comme le note Spiro, « *[t]ransnational elites have started to collect passports as they collect credit cards* »³⁷.

On peut distinguer plusieurs raisons qui contribuent à expliquer le recul de ce motif de perte de la nationalité³⁸. Ces raisons coexistent et coïncident pour partie avec celles qui expliquent la tolérance croissante des Etats à l'égard de la double nationalité, évolution marquante depuis plusieurs décennies³⁹. On peut par exemple souligner l'effet important qu'a eu la généralisation de la transmission de nationalité par la mère, et plus seulement par le père d'un enfant, sous l'influence du principe de non-discrimination. Cette barrière étant tombée, il devenait plus difficile aux Etats de continuer à vouer la double nationalité aux gémonies⁴⁰.

and analysis (2010-2020), GLOBALCIT, Comparative Reports, 2020/4 (cette étude offre une perspective intéressante dans la mesure où l'auteur examine les interactions entre les législations des différents Etats membres – ce qu'il appelle les 'citizenship constellations', pour conclure que dans plus de 60% de ces interactions, il n'y a pas d'obstacle à la double nationalité).

³⁴ T. Bronsted Sejersen, *op. cit.*, p. 530.

³⁵ Cf. à propos de la jurisprudence sud-africaine, D. Bilchitz et R. Ziegler, « Is the automatic loss of South African citizenship for those acquiring other citizenships constitutional? *Democratic Alliance v Minister of Home Affairs* », *South African J. Human Rights*, 2023, pp. 97-112.

³⁶ Il existe un nombre important de cabinets de conseils spécialisés dans l'acquisition d'une nationalité étrangère ou d'un permis de séjour longue durée, comme Arton Capital ou Henley & Partners.

³⁷ J. Spiro, « The Equality Paradox of Dual Citizenship », 45 *J. Ethnic & Migration Stud.*, 879, 888 (2019).

³⁸ En général, cf. cf Peter J. Spiro, *At Home in two countries : the past and future of dual citizenship*, NYU Press, 2016, pp. 73-130.

³⁹ Il existe une littérature abondante sur la question connexe de la reconnaissance croissante de la double nationalité, cf. par exemple D. Martin, "The trend towards dual nationality", in: D. Martin et K. Hailbronner, (éds.), *Rights and duties of dual nationals. Evolution and Prospects*, Kluwer, 2003, pp. 3-18; H. Alarian et S. Wallace Goodman, "Dual citizenship allowance and migration flow: an origin story", *Comparative Political Studies*, Vol. 50 No. 1, 2017, pp. 133-167; T. Faist, J. Gerdes et B. Rieple, "Dual Citizenship as a Path-Dependent Process", *Int'l. Migration Review*, Vol. 38, No. 3, 2004, pp. 913-944; T. Faist, "The fixed and porous boundaries of dual citizenship", in: T. Faist, *Dual citizenship in Europe: From nationhood to societal integration*, Farnham: Ashgate Publishing, 2007, pp.1-44; N. Mirilovic, "Regime type, international migration, and the politics of dual citizenship toleration", *Int'l Political Science Rev.* Vol. 36/5, 2014, pp. 510-525; P. J. Spiro, "Embracing Dual Nationality", in R. Hansen et P. Weil (éds.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe*, Berghahn Books, 2002, pp. 19-33.

Certaines des raisons qui expliquent l'accroissement des doubles nationaux ne sont pas directement pertinentes pour justifier la disparition de la perte de nationalité. Ainsi, il est admis que le rôle accru de l'égalité des genres a conduit à accroître le nombre de doubles nationaux. Cet élément n'est pas en soi décisif en ce qui concerne la place accordée ou refusée à la perte de nationalité en cas d'acquisition volontaire d'une autre nationalité.

⁴⁰ M. Vink, A. Schakel, D. Reichel, C. Luk, et G.R. De Groot, "The international diffusion of expatriate dual citizenship", *Migration Studies*, Vol. 7/3, 2019, p. 364.

L'un des facteurs qui a sans doute le plus joué dans l'effacement progressif du motif de perte lié à l'acquisition volontaire d'une autre nationalité, est l'intensification des mouvements migratoires⁴¹. Si ces mouvements ont d'abord et avant tout des conséquences locales et régionales, les déplacements internationaux ont également connu une courbe ascendante. Ces mouvements ne sont pas limités à une région du globe ou un segment de la population. Ils ont été accompagnés d'une hausse sensible des mariages unissant des partenaires qui ne résidaient pas ensemble avant l'union⁴². L'ensemble de ces développements a sans conteste influencé la politique des Etats en matière de nationalité⁴³. Si certains Etats dits d'immigration, ont, par réalisme et souci d'ouverture démocratique, permis plus largement aux personnes nées à l'étranger d'accéder à la nationalité locale⁴⁴, les Etats d'émigration ont été amenés à s'interroger sur l'opportunité de maintenir ou non une règle entraînant la perte de nationalité pour leurs ressortissants durablement installés à l'étranger.

Ce questionnement a conduit à confronter deux objectifs politiques contradictoires : d'une part un rejet ancien de la double nationalité, fondé sur les motifs déjà évoqués, et d'autre part le souhait, fort répandu, de conserver un lien fort avec la diaspora nationale. Dans bien des cas, c'est ce deuxième objectif qui l'a emporté. Tant en Amérique du Sud⁴⁵ qu'en Afrique, de nombreux pays ont tantôt nuancé, tantôt supprimé la règle selon laquelle l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère conduit à la perte de la nationalité d'origine⁴⁶.

L'évolution du droit de la nationalité dans ce contexte s'inscrit pleinement dans le déploiement d'une politique de la diaspora. Commentant l'évolution récente des législations d'un certain nombre de pays d'Afrique de l'est, Bronwen Manby écrit que « *The growing diaspora of people of African origin and the economic significance of their remittances to and*

⁴¹ Le préambule du 2^{ème} Protocole portant modification à la Convention 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 1993) fait le lien entre l'accroissement de la migration et la nécessité de permettre plus largement la conservation de la nationalité d'origine malgré l'acquisition de la nationalité de l'Etat d'immigration.

⁴² Selon l'OCDE, les "migrations familiales sont restées la principale catégorie d'entrée des nouveaux immigrés permanents, représentant 40% de l'ensemble des admissions à caractère permanent » (OECD, *Perspective des migrations internationales 2023*, Ed. OCDE, 2023. <https://doi.org/10.1787/87c79978-fr>).

⁴³ Sur les liens entre migration et nationalité, cf. J. Dzankic et M. Vink, « Citizenship & Migration », in : Scholten, P. (eds) *Introduction to Migration Studies*, IMISCOE Research Series. Springer, 2022, 357-373.

⁴⁴ Le cas de l'Italie est le plus frappant, cf. G. Tintori, « *Ius soli the Italian way. The long and winding road to reform the citizenship law* », *Contemporary Italian Politics*, 2018, pp. 434-450. On peut aussi noter qu'un nombre important d'étrangers a acquis la nationalité italienne ces dernières années dans le cadre de la naturalisation. Sur ce dernier aspect, cons. E. Barbiano di Belgiojoso et L.E. Ortensi, « *Who Wants to Become Italian? A Study of Interest in Naturalisation among Foreign Migrants in Italy* », *Eur J Population*, 2022, pp. 1095-1118.

⁴⁵ L'évolution a commencé dans les années 1990 en Amérique du Sud, des pays comme la Colombie, l'Equateur, le Costa Rica et le Brésil permettant tour à tour à leurs ressortissants de conserver leur nationalité lorsqu'ils acquièrent une nationalité étrangère. Cf. C. Escobar, "Extraterritorial political rights and dual citizenship in Latin America", *Latin American Research Rev.*, 2007, vol. 42(3), pp. 43-75; M. Jones-Correa, "Under Two Flags : Dual Nationality in Latin America and Its Consequences for Naturalization in the United States", *Intl Migration Rev.*, 2001, Vol. 35(4), pp. 997-1029.

⁴⁶ Dans certains Etat, le souci de maintenir les liens avec la diaspora a conduit non pas à embrasser pleinement la double nationalité, mais plus timidement à créer des sous-statuts qui visent à permettre aux membres de la diaspora de conserver un lien avec le pays d'origine malgré l'acquisition de la nationalité de l'Etat de la résidence, cf. les recherches de Ngo Chun Luk à propos notamment de la Chine, de l'Inde et du Surinam : Ngo Chun Luk, *Diaspora status and citizenship rights : a comparative legal analysis of the quasi-citizenship schemes of China*, Wolf Legal Publishers, 2017.

investments in their countries of origin, however, have produced political pressure to change the law"⁴⁷. Cette évolution concerne en réalité l'ensemble des pays dits d'émigration, qui ont compris que permettre à leurs ressortissants établis durablement à l'étranger de conserver leur nationalité d'origine permet de consolider le lien avec le pays d'origine, lien qui peut contribuer au développement économique de celui-ci⁴⁸. Cette évolution notable et rapide, qui interroge sous l'angle de l'égalité⁴⁹, peut aussi s'expliquer par le développement du multipartisme dans de nombreux pays africains, la diaspora devenant un enjeu électoral important⁵⁰.

Cette évolution, fondée sur l'intérêt bien compris de l'Etat, a rejoint les souhaits d'une partie importante des communautés issues de l'immigration. On sait en effet que, loin de couper de façon nette toute relation avec la patrie d'origine, l'expatriation s'accompagne souvent du maintien de liens durables avec la cellule familiale demeurée dans l'Etat d'origine⁵¹. Le recul de la perte de nationalité permet dès lors de consolider des relations familiales transnationales à cheval sur plusieurs ordres juridiques. La possibilité de posséder la nationalité tant de l'Etat d'origine de la famille que de l'Etat de résidence constitue en effet un adjuvant important au maintien de relations avec tous les membres de la famille⁵².

La disparition progressive de la perte de nationalité comme conséquence de l'acquisition volontaire de la nationalité de l'Etat d'immigration s'inscrit dans une tendance plus fondamentale encore, qui voit la nationalité perdre progressivement sa nature de faveur accordée unilatéralement par les pouvoirs publics sur la base de règles ne laissant aucune place aux intérêts des personnes concernées, pour devenir un élément susceptible de faire l'objet d'une stratégie individuelle visant à satisfaire les intérêts propres de ces personnes⁵³. Cette évolution, dont on trouve quelques traces dans les textes internationaux⁵⁴, s'appuie largement sur l'effacement progressif des contraintes liées à la double nationalité, et notamment l'obligation du service militaire. La double nationalité est un terrain d'élection de

⁴⁷ B. Manby, *Citizenship Law in Africa. A Comparative Study*, Open Society Foundation, 2010, pp. 61-64 (à propos de l'évolution des législations au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda).

⁴⁸ Voy. déjà K. Barry, "Home and Away: The Construction of Citizenship in an Emigration Context", *New York University Law Review*, 2006, pp. 11-59.

⁴⁹ Cons. P. Spiro, « The Equality Paradox of Dual Citizenship », *J. Ethnic & Migration Studies*, 2019, pp. 879-896.

⁵⁰ Mme Whitaker a analysé en détails la situation de trois Etats, le Ghana, le Sénégal et le Kenya pour montrer qu'au-delà de la politique de la diaspora, d'autres considérations, notamment liées à la politique électorale, pouvaient contribuer à expliquer la reconnaissance progressive de la double nationalité: B. E. Whitaker, « The Politics of Home : Dual Citizenship and the African Diaspora », *Intl Migration Rev.*, 2011, vol 45(4), pp. 755-783.

⁵¹ Sur le concept de la famille transnationale, cf. L. Baldassar, « Transnational families and the provision of moral and emotional support: the relationship between truth and distance », *Identities*, 2007, 14(4), pp 385-409. Sur le rôle du droit dans la gestion des relations transnationales, cons. I. Sportel, B. de Hart et F. Kulk, "Transnational families navigating the law : marriage, divorce and wellbeing", in M. Tiilikainen, M. Al-Sharmani et S. Mustasaari (éds.), *Wellbeing of transnational Muslim families. Marriage, law and gender*, Routledge, 2019, pp. 94-111.

⁵² Cons. B. de Hart, « My mother's country: Relational nationality and transnational family ties », in : M. Montero Sieburth, R. Mas Giralt, N. Garcia-Arjona, & J. Eguren (éds.), *Family Practices in Migration: Everyday Lives and Relationships*, Taylor & Francis, 2021, pp. 121-137.

⁵³ Ce 'strategic turn' a été théorisé par C. Joppke, 'The Instrumental Turn of Citizenship', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2018, pp. 858-878. Sur le rôle de la double nationalité comme élément central de cette évolution, cf. Y. Harpaz et P. Mateos, « Strategic citizenship: negotiating membership in the age of dual nationality », *J. Ethnic & Migration Studies*, 2018, pp. 1-15.

⁵⁴ Le Préambule de la Convention européenne sur la nationalité indique qu'en « en matière de nationalité, tant les intérêts légitimes des Etats que ceux des individus doivent être pris en compte ».

l'emprise croissante de l'individu sur sa nationalité⁵⁵. On notera à cet égard que la possibilité de conserver sa nationalité d'origine après un processus de naturalisation constitue un facteur important dans la décision de ressortissants étrangers de chercher à obtenir ou non la nationalité de l'Etat de résidence⁵⁶.

Ces développements ne fonctionnent pas en vase clos. L'érosion de l'interdiction de la double nationalité peut en effet à son tour avoir des conséquences migratoires. Des études ont montré que les Etats qui adoptent une politique plus souple en matière de double nationalité sont susceptibles de connaître un taux plus élevé d'émigration et d'immigration⁵⁷.

Par ailleurs, la disparition progressive de la perte de nationalité en cas d'acquisition volontaire d'une autre nationalité n'est pas un phénomène qui concerne les Etats de façon isolée. Comme souvent, on constate un certain effet d'entraînement, un Etat s'alignant sur la politique suivie par un ou plusieurs Etats voisins⁵⁸. Mme Bronjsted-Sejersén a ainsi relevé qu'"[a] strong regional pattern is identified, supporting the argument that dual citizenship is spreading in a fashion similar to how the idea of citizenship expanded from Europe in the 19th and 20th centuries"⁵⁹.

Tous ces facteurs ont fait de l'exclusivité de la nationalité conçue comme un lien ayant vocation à unir un citoyen à un seul Etat, un principe largement écorné aujourd'hui. Si le principe d'unicité de la nationalité continue à être mobilisé dans certains discours politiques et s'il constitue une représentation forte associée dans de nombreux esprits à la politique de nationalité, il faut bien constater que dans les faits, l'acquisition volontaire d'une nationalité n'entraîne plus automatiquement la perte de la nationalité d'origine. Cette évolution importante marque un tournant dans le droit de la nationalité.

2. Le recul de la perte de nationalité liée à l'érosion des liens effectifs

Il est un autre motif de disparition de la nationalité qui est en perte de vitesse. Il s'agit de la perte liée à l'érosion progressive des liens qui unissent un ressortissant à un Etat⁶⁰. Ce motif de perte n'a jamais connu le même succès que celui lié à l'acquisition volontaire d'une autre nationalité. Pour autant, l'expatriation peut, lorsqu'elle s'étend sur une longue durée, voire sur plusieurs générations, conduire dans un nombre non négligeable d'Etats européens⁶¹, à la perte de nationalité.

⁵⁵ Cf. Y. Harpaz, *Citizenship 2.0: Dual Nationality as a Global Asset*, Princeton University Press, 2019 (en particulier le chapitre intitulé « The rise of the sovereign individual », pp. 126-144).

⁵⁶ Cf. pour l'Italie, E. Barbiano di Belgiojoso et L.E. Ortensi, « Who Wants to Become Italian? A Study of Interest in Naturalisation among Foreign Migrants in Italy », *Eur J Population*, 2022, pp. 1095–1118, spéc. pp. 1105-1110.

⁵⁷ H.M. Alarian et S.W. Goodman, « Dual Citizenship Allowance and Migration Flow : an Origin Story », *Comparative Political Studies* 2017, 50(1), pp. 133-167.

⁵⁸ Cette 'contagion' a été étudiée en détails par M. Vink, A. Schakel, D. Reichel, C. Luk, et G.R. De Groot, "The international diffusion of expatriate dual citizenship", *Migration Studies*, Vol. 7 No. 3, 2019, p. 362-383.

⁵⁹ T. B. Sejersén, *op. cit.*, p. 523.

⁶⁰ L'absence de lien effectif avec la communauté nationale peut aussi constituer un motif de refus opposé à l'acquisition de la nationalité par une personne, cf. l'art 9(1) de la loi portugaise n° 37/81 sur la nationalité (*'lei da nacionalidade'*).

⁶¹ On peut mentionner les Pays-Bas, la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Islande, la Lettonie, Malte, la Suède et la Suisse.

Le droit conventionnel réserve également une place à ce motif de perte : l'article 7 § 1 (e) de la Convention européenne sur la nationalité permet aux Etats contractants de prévoir la perte de leur nationalité en cas d'« absence de tout lien effectif entre l'Etat Partie et un ressortissant qui réside habituellement à l'étranger ». L'article 6, paragraphe 4 de la Convention de New York du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie reconnaît également que les Etats peuvent prévoir qu'un individu qui réside pendant une longue période à l'étranger, peut perdre, en raison de cette résidence prolongée, sa nationalité.

Comme le note le rapport explicatif de la Convention européenne, ce motif de perte est conçu « principalement pour permettre à un Etat qui le souhaite d'empêcher ses ressortissants qui vivent habituellement à l'étranger de conserver sa nationalité de génération en génération »⁶². On doit donc voir dans ce mécanisme une réponse des Etats à la crainte de voir s'installer des ressortissants dits de papier⁶³. Le législateur belge en 1984 justifiait l'adoption de ce motif de perte, jusqu'alors inconnu du droit belge, par le constat que « [d]ans l'état actuel de la législation, il est fréquent que des descendants de Belges qui ont émigré depuis 1850 sans esprit de retour se prétendent ou se découvrent belges par filiation, sans que la nationalité belge puisse leur être refusée »⁶⁴.

On trouve en droit comparé différentes concrétisations de l'absence de 'lien effectif' entre une personne et l'Etat dont elle est ressortissante. Deux catégories de personnes sont potentiellement visées. La première comprend les personnes dont l'expatriation peut être considérée comme définitive. Le caractère définitif de l'expatriation se mesure à la durée du séjour à l'étranger. La perte de l'esprit de retour, qui constitue la version initiale de ce motif de refus⁶⁵, peut intervenir après une durée qui varie selon les législations. On peut relever la sévérité du droit irlandais qui vise, à la suite de la Convention du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie⁶⁶, les personnes qui ont résidé en dehors du territoire de la République pendant une période ininterrompue de 7 ans⁶⁷. Le droit néerlandais, qui était au centre de l'affaire *Tjebbes*, réserve aujourd'hui la perte aux personnes ayant vécu pendant 13 ans à l'étranger.

Dans ces pays, la perte de nationalité peut intervenir même à l'égard de personnes qui ont vécu une partie importante de leur vie dans l'Etat dont la nationalité est en jeu. La sévérité des dispositifs est néanmoins compensée, dans certains droits, par diverses mesures. Ainsi, la

⁶² Rapport explicatif de la Convention européenne sur la nationalité, § 69.

⁶³ Au Danemark, l'art. 8 de la loi a pour objectif « d'empêcher la transmission de la nationalité danoise de génération en génération à des personnes établies à l'étranger n'ayant aucune connaissance du Royaume de Danemark ni aucun lien avec ce pays. » : CJUE, 5 septembre 2023, *X. c. Udlændinge- og Integrationsministeriet*, aff. C-689/21, pt. 34.

⁶⁴ Exposé des motifs, Projet de loi relatif à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, *Doc. Parl.*, Chambre, Session 1983-1984, 756/1, p. 25.

⁶⁵ J. Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, Dalloz, 2020, p. 264-265, n° 379-380.

⁶⁶ L'art. 7 paragraphe de la Convention du 30 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie limite la liberté des Etats contractants en imposant que la période de résidence à l'étranger de l'intéressé ne soit pas inférieure à sept années consécutives.

⁶⁷ § 19(1)(c) de l'*Irish Nationality and Citizenship Act* de 1956. La sévérité du dispositif est quelque peu tempérée par le fait qu'il réserve l'application de ce motif de perte aux personnes qui ont été naturalisées irlandaises, à l'exclusion des ressortissants irlandais de naissance. Ceci est conforme à l'art. 7 par. 4 de la Convention de New York de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie qui ne vise que les « individu[s] naturalisé[s] ».

période de résidence à l'étranger peut n'être prise en considération qu'à partir de la majorité de l'intéressé⁶⁸. On peut aussi relever une singularité du droit des Pays-Bas : la résidence dans un autre Etat membre de l'Union est assimilée à la résidence aux Pays-Bas, ce qui constitue une traduction dans le droit de la nationalité de l'idéal de loyauté européenne⁶⁹. Ceci permet de nuancer quelque peu le constat que cette loi est « d'une extrême sévérité »⁷⁰.

La seconde catégorie vise les ressortissants nés à l'étranger. La population visée est celle des enfants et descendants ultérieurs d'expatriés. Les dispositifs législatifs qui visent cette catégorie conditionnent la perte à la circonstance que l'intéressé soit né à l'étranger⁷¹.

La seule naissance à l'étranger ne suffit pas, dans ces législations, à justifier la perte. Elle doit être accompagnée d'une résidence de longue durée à l'étranger⁷². Certaines dispositions comme celles du Danemark⁷³ et de l'Islande⁷⁴, évoquent la situation d'une personne qui n'a jamais vécu dans l'Etat dont la nationalité est en jeu. En Belgique, il faut avoir vécu en dehors du territoire belge entre l'âge de 18 ans et de 28 ans⁷⁵. Le droit français retient une approche plus tempérée puisque la perte ne peut viser qu'une personne qui, bien que française d'origine par filiation, n'a jamais eu sa résidence habituelle en France, à condition que ses ascendants n'aient eux-mêmes pas résidé en France depuis un demi-siècle⁷⁶.

Quel que soit le régime mis en place, les Etats concernés prévoient généralement que la perte de nationalité ne peut avoir lieu si elle devait entraîner l'apatridie de l'intéressé⁷⁷.

⁶⁸ Aux Pays-Bas, le dispositif s'applique en cas de résidence à l'étranger pendant 13 ans après la majorité : art. 15, § 1, litt c. *Rijkswet Nederlanderschap*.

⁶⁹ Cette modification de l'art. 15 § 1 (c) de la *Rijkswet op het Nederlanderschap*, qui prévoit dorénavant que l'intéressé doit avoir résidé en dehors des Pays-Bas, mais aussi en dehors du territoire de l'Union européenne, a été introduite en 2003 : R. de Groot et M. Tratnik, *Nederlands nationaliteitsrecht*, Kluwer, 5^{ème} éd., 2021, pp. 167-168. Le droit danois retient un mécanisme similaire : selon le § 8(3) de la loi sur la nationalité danoise, la résidence dans un pays scandinave est assimilée à la résidence au Danemark à condition qu'elle ait porté sur une période d'au moins 7 ans.

⁷⁰ E. Pataut, « Chronique Citoyenneté de l'UE - Quand la Cour s'empare de l'effectivité - Effectivité de la nationalité », RTD eur., 2019, p. 709.

⁷¹ C'est le cas au Danemark (art. 8, paragraphe 1 de la loi sur la nationalité danoise), en Belgique (art. 22 § 1, 5° CNB), en Islande (Art. 12 de la loi n° 100/1952 sur la nationalité islandaise), en Suisse (art. 7 de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse). En France, l'art. 23-6 du Code civil ne limite pas expressément la perte aux ressortissants français nés à l'étranger. Néanmoins, cette disposition trouvera le plus souvent à s'appliquer aux français nés à l'étranger puisqu'elle vise les personnes qui n'ont « jamais eu [leur] résidence habituelle en France ».

⁷² Le droit suisse s'écarte de ce modèle. L'art. 7 de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse prévoit que la perte a lieu lorsque l'enfant né à l'étranger atteint l'âge de 25 ans, sans exiger qu'il ait résidé pendant une certaine période à l'étranger. La sévérité de cette disposition est tempérée par la possibilité pour les intéressés de prévenir aisément la perte, au moyen d'une simple déclaration.

⁷³ § 8 : « Toute personne née à l'étranger, qui n'a jamais vécu au Danemark et qui n'y a pas résidé dans des circonstances indiquant un lien avec le Danemark, perd sa citoyenneté danoise lorsqu'elle atteint l'âge de 22 ans, à moins que la personne concernée ne devienne apatride de ce fait. ».

⁷⁴ Art. 12 de la loi n° 100/1952 sur la nationalité islandaise.

⁷⁵ Art. 22 § 1, 5° CNB.

⁷⁶ Art. 23(6) Code civil (France).

⁷⁷ L'art. 7 § 3 de la Convention européenne sur la nationalité prévoit une disposition en ce sens. Cf. également l'art. 7 paragraphe 3 de la Convention de New York sur la réduction des cas d'apatridie.

Le recul de ce motif de perte est moins visible que celui qui affecte la perte liée à l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère. Il se traduit en effet non pas par la disparition pure et simple de la disposition légale prévoyant la perte, mais plutôt par l'ajout de tempéraments importants. Ceci tient à l'origine de l'évolution, qui puise sa source d'abord dans une réflexion doctrinale, réflexion qui s'est concrétisée dans une importante jurisprudence européenne.

En 2004 déjà, René de Groot signalait que la mise en œuvre d'un motif de perte lié à la résidence prolongée d'un ressortissant à l'étranger pouvait heurter de plein fouet le droit européen, et singulièrement le droit à la liberté de circulation⁷⁸. Anticipant sur l'évolution qu'allait connaître la jurisprudence européenne, M. de Groot écrivait que :

"The fundamental right of free movement within the European Union may, for instance, be violated if a national of a Member State would lose his nationality - and therefore the status of citizen of the Union - if he lived abroad in another Member State during a certain period of time. The use of the right of free movement guaranteed by the EC Treaty in conjunction with such a regulation would cause loss of nationality and as a result - in some cases - loss of the status of European citizen. Such a national rule is incompatible with Community law. »⁷⁹.

Dans le célèbre arrêt *Tjebbes*, la Cour a suivi ce raisonnement, préférant néanmoins justifier l'intervention du droit européen à l'aide de la citoyenneté européenne⁸⁰. On le sait, cette affaire concernait une disposition du droit de la nationalité néerlandaise frappant de déchéance les personnes possédant cette nationalité, dès lors qu'elles avaient résidé pendant une période ininterrompue de dix ans en dehors des Pays-Bas⁸¹.

Comme beaucoup de règles de ce type, la règle de droit néerlandais prévoyait que l'intéressé perdait la nationalité néerlandaise dès lors que les conditions posées par la loi étaient remplies. En d'autres termes, la perte avait lieu sans qu'il soit nécessaire qu'une quelconque décision soit prise⁸². Partant, l'intéressé ne découvrait le plus souvent la perte de nationalité qu'après que celle-ci ait eu lieu. C'est précisément cette automaticité et l'absence d'examen individuel qui embarrassait le Conseil d'Etat néerlandais et a justifié qu'il sollicite l'assistance de la Cour de justice. Et la Cour de justice n'a pas manqué d'insister sur la difficulté que cause l'absence d'examen individuel. Selon la Cour,

« La perte de plein droit de la nationalité d'un État membre serait incompatible avec le principe de proportionnalité si les règles nationales pertinentes ne permettaient, à

⁷⁸ G.-R. de Groot, « Towards a European Nationality Law », *Electronic Journal of Comparative law*, 2004, vol. 8.3, pp. 14-16.

⁷⁹ Id., p. 15.

⁸⁰ Ceci s'explique par la circonstance que, comme le relève la Cour, les personnes concernées n'avaient pas fait usage, contrairement à M. Rottmann, de leur liberté de circulation à l'intérieur de l'Union. La Cour a dès lors écarté l'art. 21 TFUE pour répondre uniquement sous l'angle de l'art. 20 TFUE (CJUE (gr. ch.), 12 mars 2019, *M.G. Tjebbes et al. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, aff. C-221/17, pt. 28).

⁸¹ Le droit néerlandais a connu une évolution sensible sur ce point, la durée minimale conduisant à la perte étant initialement de 5 ans, elle a été portée à 10 ans avec la loi du 21 décembre 2000. Cf. G.-R. de Groot, *Handboek Nieuw Nationaliteitsrecht*, Kluwer, 2003, p. 374-375.

⁸² Ce qui contraste notamment avec la position du droit français : l'art. 23-6 du Code civil français prévoyant que la perte de nationalité doit « être constatée par jugement ».

aucun moment, un examen individuel des conséquences que comporte cette perte pour les personnes concernées au regard du droit de l'Union »⁸³.

L'examen individuel qu'exige le droit européen doit, selon la Cour, porter non pas sur la perte en tant que telle, mais bien sur les conséquences de la perte de nationalité, notamment les effets de la perte de nationalité sur le « développement normal de sa vie familiale et professionnelle »⁸⁴.

La Cour a précisé plus avant dans l'arrêt *X* ce qui était attendu des Etats membres au titre de l'examen individuel. Le maître-mot du raisonnement développé par la Cour est la nécessité de veiller à l'effectivité des droits dont les citoyens bénéficient en vertu du droit européen, droits que la Cour puise d'ailleurs dans la Charte des droits fondamentaux, comme pour en souligner encore mieux le caractère non contingent.

La jurisprudence *Tjebbes*, encore amplifiée par le récent arrêt *X*, est susceptible de modifier sensiblement l'approche classique des Etats membres à l'égard de leurs ressortissants expatriés de longue date.

Certes, les Etats ont en apparence engrangé une importante victoire, puisque la Cour a reconnu qu'il était parfaitement légitime pour un Etat membre de « considérer que la nationalité traduit la manifestation d'un lien effectif entre lui-même et ses ressortissants et d'attacher en conséquence à l'absence ou à la cessation d'un tel lien effectif la perte de nationalité »⁸⁵, validant ce faisant le principe même de la perte de nationalité lorsque le ressortissant s'est éloigné durablement de la mère patrie. Certes encore, l'examen de proportionnalité qui doit avoir lieu, ne porte pas tant sur le principe même de la perte, ni sur les circonstances qui justifient la perte, mais bien sur les conséquences de la disparition de la nationalité⁸⁶. Certes enfin, s'agissant des modalités procédurales concrètes qui entourent un tel examen, les Etats membres ont la main pour déterminer comment ils souhaitent traiter les demandes d'examen⁸⁷.

⁸³ Arrêt *Tjebbes* précité, pt. 41.

⁸⁴ Arrêt *Tjebbes* précité, pt. 44. Dans le même sens, CJUE, 5 septembre 2023, *X. c. Udlændinge- og Integrationsministeriet*, aff. C-689/21, pt. 39.

⁸⁵ Arrêt *Tjebbes* précité, pt. 33. Cf. aussi arrêt *X c. Udlændinge* précité, pt. 32. Cf. les critiques à propos de la justification legaliste avancée par la Cour à l'appui du brevet de légitimité accordé à la législation néerlandaise : cf. J. Lepoutre, « Expatriation et perte de la citoyenneté européenne », *D.*, 2019, 875 ; E. Pataut, « Chronique Citoyenneté de l'UE - Quand la Cour s'empare de l'effectivité - Effectivité de la nationalité », *RTD eur.*, 2019, 709, qui relève à juste titre que le contrôle de la légitimité par la Cour aurait gagné à être plus développé compte tenu du fait que la mise en œuvre de la loi néerlandaise s'inscrivait dans un contexte européen.

⁸⁶ La Cour insiste d'ailleurs sur le fait que ces conséquences ne peuvent être « hypothétiques ou éventuelles » (Arrêt *Tjebbes* précité, pt. 44).

⁸⁷ Dans l'affaire *X*, la ressortissante danoise qui avait perdu sa nationalité avait sollicité des autorités danoises qu'elles examinent sa situation. Cet examen s'inscrivait dans le cadre d'une demande de déclaration de maintien de la nationalité soumise par l'intéressée au ministre compétent. Depuis l'arrêt *Tjebbes*, c'est dans le cadre de l'examen d'une telle demande que les autorités danoises procèdent à un examen individuel des conséquences de la perte de la nationalité danoise (arrêt *X c. Udlændinge* précité, pt. 46). L'on peut se demander si les autorités danoises devraient prévoir un tel examen de leur propre initiative plutôt que d'attendre d'être saisies d'une demande de maintien par l'intéressée.

Il reste que l'obligation imposée par la Cour de prévoir un examen individuel est susceptible de bouleverser fondamentalement en cause la pratique des Etats membres qui, comme les Pays-Bas, prévoient une perte que l'on pourrait qualifier de 'silencieuse' de la nationalité. En effet, dès lors qu'un examen individuel est nécessaire, l'approche mécanique adoptée par ces Etats, qui déduisent la disparition du lien effectif du simple écoulement du temps, ne peut plus être justifiée. Une telle approche fondamentalement réductrice est incompatible avec l'idée qu'il est nécessaire de procéder dans chaque cas à un « examen individuel des conséquences que comporte cette perte pour les personnes concernées au regard du droit de l'Union »⁸⁸.

La perspective devra dès lors nécessairement évoluer. On pourrait objecter que la Cour de justice n'a pas imposé aux Etats membres de mettre en place un tel examen individuel *a priori*, en amont de la perte. Il semble en effet que la Cour puisse s'accommoder d'un examen qui aurait lieu en aval de la perte de nationalité. C'est en tout cas la position adoptée par les Pays-Bas. A la suite de l'arrêt *Tjebbes*, les Pays-Bas ont modifié leur législation⁸⁹. Outre un allongement du délai de résidence à l'étranger nécessaire pour justifier la perte de nationalité⁹⁰, une loi adoptée en 2021 a introduit une nouvelle possibilité d'acquisition de la nationalité néerlandaise, spécialement conçue pour les personnes qui ont perdu la nationalité néerlandaise par le seul effet de la loi. Dès lors que cette perte a entraîné la perte de la citoyenneté européenne et qu'« à ce moment, il était raisonnablement prévisible que ceci conduirait à des conséquences disproportionnées sous l'angle du droit de l'Union », la perte ouvre la possibilité pour la personne concernée d'acquérir à nouveau la nationalité néerlandaise⁹¹. Le raisonnement suivi par les Pays-Bas est que l'examen individuel aura lieu dans le cadre de la demande d'acquisition que peut formuler la personne privée de sa nationalité néerlandaise.

On concédera que la possibilité pour les Etats membres de se contenter de prévoir un examen individuel *a posteriori* emporte d'importantes conséquences pour les intéressés. Il leur appartiendra en effet de solliciter qu'un tel examen ait lieu, alors qu'ils ont déjà perdu leur nationalité. L'ex-citoyen supporte dès lors la charge du procès : il devra dans un premier temps contester la perte et justifier pourquoi celle-ci emporte des conséquences inacceptables sous l'angle européen.

⁸⁸ Arrêt *Tjebbes* précité, pt. 41.

⁸⁹ Rijkswet van 17 november 2021 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap om te voorzien in een grondslag voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel in gevallen waarin het Nederlanderschap van rechtswege verloren is gegaan en in verlenging van de termijn voor van rechtswege verlies.

⁹⁰ Le délai justifiant la perte est dorénavant de 13 ans.

⁹¹ L'acquisition se fait par option (art. 6 de la loi néerlandaise), et non par naturalisation. L'acquisition par option, qui se décline sous de multiples versions, constitue plus un droit qu'une simple faveur, même si les autorités néerlandaises conservent la possibilité de refuser l'acquisition lorsque l'intéressé représente un danger grave pour l'ordre public (G.-R. de Groot et M. Tratnik, *op. cit.* p. 120). On notera que dans l'affaire X, la Cour de justice a estimé que la pratique danoise, qui permettait aux personnes ayant perdu la nationalité danoise, de la recouvrer par naturalisation, ne satisfaisait pas aux exigences européennes dans la mesure où cette possibilité laissait subsister le risque que la personne concernée soit privée de la nationalité danoise, et dès lors de la citoyenneté européenne et des droits qui y sont attachés, pendant la période séparant la perte de la naturalisation (arrêt X c. *Udlændinge* précité, pt. 57-58). La modification législative adoptée par les Pays-Bas en 2021 échappera à cette critique, puisque l'acquisition de la nationalité par option opère de manière rétroactive. Sur cette modification, cons. H. de Voer, « Met terugwerkende kracht het Nederlanderschap terugkrijgen : Tjebbes-optie : C-221/17 », *A&MAR* (Tijdschrift voor Asiel & Migrantenrecht), 2022, 262-270.

Il pourra néanmoins compter sur l'aide du droit européen. La Cour a en effet retenu que s'il appartient à chaque Etat membre de régler les modalités procédurales de l'examen individuel, en ce compris le délai dans lequel une demande doit être introduite pour obtenir un tel examen, les Etats doivent veiller à ce que ces modalités garantissent l'effectivité des droits conférés par le droit de l'Union⁹². Une telle effectivité n'est par exemple pas garantie si le délai pour solliciter un examen peut courir alors que la personne concernée n'a pas « été dûment informée du droit de demander un tel examen ainsi que du délai dans les limites duquel elle devait introduire une telle demande »⁹³. Dans une telle situation en effet, la personne concernée pourrait être empêchée de demander que soit examiné le caractère proportionnel des conséquences de la perte de nationalité. Par ailleurs, l'exigence d'effectivité impose que l'Etat membre permette au ressortissant concerné d'introduire une demande visant à obtenir que les autorités compétentes examinent dans les circonstances individuelles si les conséquences de la perte sont proportionnelles même après que l'intéressé a déjà perdu la nationalité⁹⁴.

Les contours du contrôle individuel auxquels les Etats membres doivent s'astreindre dans chaque cas, demeurent quelque peu mystérieux⁹⁵. Comme l'a relevé l'avocat général Mengozzi dans ses conclusions précédant l'arrêt *Tjebbes*, il ne revient pas au droit de l'Union d'indiquer les critères qui doivent présider à l'appréciation de l'existence d'un lien effectif entre l'individu et l'Etat, cette question étant du ressort exclusif de l'Etat membre concerné⁹⁶. La jurisprudence européenne ne constitue dès lors pas un levier permettant d'imposer aux Etats membres l'obligation de « prendre en considération les circonstances individuelles de chaque cas d'espèce susceptibles de démontrer le maintien d'un lien effectif avec l'Etat membre concerné »⁹⁷. Seules les conséquences de la disparition de la nationalité doivent faire l'objet d'une appréciation individuelle⁹⁸. Et ces conséquences doivent être appréciées sous l'angle européen. Il n'est dès lors pas question d'imposer à l'Etat membre de prendre en compte des circonstances qui font partie du registre classique de l'intégration comme les connaissances linguistiques, la participation au marché du travail ou encore la connaissance de l'histoire du pays⁹⁹. Ce faisant, la Cour ne semble pas avoir imposé aux Etats membres une

⁹² Arrêt *X c. Udlændinge* précité, pt. 41.

⁹³ Arrêt *X c. Udlændinge* précité, pt. 48.

⁹⁴ Arrêt *X c. Udlændinge* précité, pt. 49 et 50.

⁹⁵ Pataut note que « la mise en oeuvre pratique de ce contrôle [individuel] demeure un peu mystérieuse » (E. Pataut, *op. cit.*, 709). Dans ses conclusions précédant l'arrêt *Tjebbes*, l'avocat général Mengozzi avait noté qu'il existait « d'indéniables ambiguïtés quant à [la] portée » du contrôle du respect du principe de proportionnalité (Conclusions, G Mengozzi, 12 juillet 2018, aff. C-221/17, § 68).

⁹⁶ Conclusions, G Mengozzi, 12 juillet 2018, aff. C-221/17, § 106.

⁹⁷ Conclusions, G Mengozzi, 12 juillet 2018, aff. C-221/17, § 60. Cons. également arrêt *X c. Udlændinge* précité, pt. 35.

⁹⁸ Au Danemark, la jurisprudence *Tjebbes* a conduit à une adaptation de la pratique administrative. La législation en vigueur permettait en effet déjà aux autorités danoises d'autoriser le maintien de la nationalité danoise au bénéfice d'une personne dont les liens avec le Danemark s'étaient amenuisés. Dans le cadre de cette appréciation, les autorités danoises ont, pour tenir compte de la jurisprudence *Tjebbes*, élargi leur appréciation pour tenir compte des conséquences, au regard du droit de l'Union, de la perte de nationalité : arrêt *X c. Udlændinge* précité, pt. 22.

⁹⁹ Dans l'arrêt prononcé par le Conseil d'Etat suite à la décision *Tjebbes* de la Cour de justice, la haute juridiction administrative néerlandaise a indiqué qu'il n'y avait pas lieu de tenir compte, dans l'appréciation de la proportionnalité, du fait que les personnes concernées se considèrent encore comme ressortissants néerlandais, qu'elles ressentent une « connexion forte » avec les Pays-Bas ou encore qu'elles entretiennent des contacts avec

vision particulière de l'effectivité de la nationalité qui légitimerait la disparition de la nationalité.

Il reste que l'on se situe, dès lors qu'un tel contrôle doit avoir lieu, dans une logique fort différente de celle qui présidait à la perte de nationalité dans sa version classique. L'approche mécanique qui fonde la perte sur le seul constat de l'écoulement d'une période donnée, ne peut plus avoir cours. Elle doit intégrer une possibilité d'appréciation de la situation individuelle, certes limitée aux seules conséquences de la perte de la nationalité au regard du droit européen, mais qui bouscule fortement le principe même d'une perte *ex lege*.

En outre, l'intervention de la Cour a ouvert une autre brèche importante dans la politique des Etats membres. Elle suggère en effet dans l'arrêt *X* que le droit d'un Etat membre devrait faire l'objet d'un examen plus attentif si ce droit ne distinguait pas, pour déterminer si la personne concernée a conservé un lien effectif avec l'Etat membre dont elle possède la nationalité, entre les attaches que cette personne présente, par la naissance, la résidence ou le séjour, avec un Etat tiers ou avec un Etat membre¹⁰⁰. En d'autres termes, la Cour laisse entendre qu'un Etat membre devrait, comme l'ont fait les Pays-Bas, accorder un statut spécial à la naissance ou au séjour de la personne concernée sur le territoire de n'importe quel Etat membre. Si ceci devait se confirmer, le motif de perte devrait évoluer pour protéger « le rapport particulier de solidarité et de loyauté »¹⁰¹ non pas tant à l'égard d'un Etat membre, mais de n'importe quel Etat membre.

Au total, l'on peut se demander si les coups de boutoir successifs portés par la Cour de justice à ce motif de perte ne contribueront pas à le marginaliser. On peut constater que si aucun Etat membre n'a supprimé ce motif de perte récemment¹⁰², de nombreux Etats ont apporté des aménagements importants qui contribuent à en amenuiser la portée. Cette évolution concerne surtout la possibilité pour les intéressés de repousser la perte de nationalité en effectuant des démarches administratives somme tout assez simples¹⁰³. Le paradoxe est qu'en

des amis aux Pays-Bas. Selon le Conseil d'Etat, ces éléments ne peuvent être pris en considération dans la mesure où ils n'ont aucun lien avec le droit européen et qu'ils ne pourraient être pertinents que pour démontrer l'existence d'un lien substantiel avec les Pays-Bas (Conseil d'Etat, 12 février 2020, ECLI :NL :VS :2020 :423), § 45).

¹⁰⁰ Arrêt *X c. Udlændinge* précité, pt. 36. En l'espèce, l'absence d'une telle distinction n'était pas pertinente puisque l'intéressée n'avait jamais résidé ou séjourné sur le territoire d'un Etat membre, sauf pour quelques semaines au Danemark.

¹⁰¹ Arrêt *X c. Udlændinge* précité, pt. 16.

¹⁰² En Belgique, une proposition de loi visant à supprimer la perte de nationalité fondée sur la résidence de longue durée en Belgique, a été rejetée en 2006 (Proposition de loi du 22 mars 2016 modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la déclaration conservatoire de la nationalité belge, *Doc. Parl.*, la Chambre, Doc 54-0989/001). Les parlementaires ont estimé que la suppression de ce motif de refus n'était pas opportune et qu'il était préférable de réfléchir à des mécanismes permettant d'améliorer l'information destinée aux belges qui résident à l'étranger, pour leur permettre de se saisir de la possibilité offerte par la loi de prévenir la perte.

¹⁰³ Le droit néerlandais, qui était au centre de l'attention dans l'affaire *Tjebbes*, prévoit depuis 2003 que si l'intéressé obtient une carte d'identité, un document de voyage ou une autre déclaration relative à la possession de la nationalité néerlandaise, le délai de 13 ans est interrompu et un nouveau délai démarre (Art. 15, par.4 *Rijkswet Nederlandschap*).

En ce qui concerne la Belgique, plusieurs modifications ont été apportées au dispositif. En 2006, l'obligation de déclaration décennale imposée aux belges nés à l'étranger a été remplacée, dans un « souci d'alléger une formalité administrative » par une déclaration unique, qui doit être effectuée avant que l'intéressé n'atteigne l'âge de vingt-huit ans (Art. 386 de la loi du 27 décembre 2006). En 2018, le droit belge s'est aligné sur l'exemple néerlandais en précisant que la perte de nationalité n'intervenait pas si la personne concernée a demandé et

ouvrant plus largement les possibilités de maintien de la nationalité au prix de démarches peu onéreuses, les Etats contribuent à démonétiser un motif de perte qui a largement perdu sa justification.

Comme pour le cas de perte précédent, le recul de ce motif ne témoigne pas tant d'une désaffection intrinsèque des Etats que des pressions diverses qu'ils subissent, pressions qui aboutissent à cantonner le jeu de ce motif de perte à des situations de moins en moins fréquentes. On peut dès lors parler d'une lente érosion de ce motif de perte, moins visible et moins manifeste que le recul qui affecte la perte de nationalité liée à l'acquisition volontaire d'une autre nationalité. Il n'est pas exclu qu'à l'avenir un Etat aille plus loin et supprime ce motif de perte, préférant prévenir l'apparition de citoyens de papier en travaillant sur la transmission de sa nationalité aux enfants d'expatriés. On peut dès lors dire que ce motif de perte est en sursis, ou à tout le moins sur la défensive.

Section 2 – L'essor de la déchéance

Parallèlement au recul de certains motifs de perte, on constate un regain d'attention pour d'autres règles qui peuvent conduire à la perte d'une nationalité. Ceci se vérifie en particulier à l'égard de deux motifs qui sont des vecteurs de la déchéance de la nationalité : d'une part la déchéance fondée sur l'activité criminelle du ressortissant et d'autre part la déchéance liée à l'existence d'un comportement frauduleux.

Ces deux mécanismes existent depuis longtemps. Comme la belle au bois dormant du conte, ils n'ont guère été mises en œuvre pendant une longue période. Au Royaume-Uni, où la déchéance a été introduite en 1918, seules 25 personnes ont fait l'objet d'une mesure de déchéance entre 1945 et 2001, la déchéance n'ayant frappé qu'une seule fois après 1970¹⁰⁴. Pour des raisons diverses, on constate que ces deux mécanismes suscitent une attention accrue ces dernières années. Le nouvel essor de la déchéance n'est pas sans susciter d'importantes questions, dont certaines, et non des moindres, n'ont pas encore reçu de réponse.

1. La déchéance comme sanction d'un comportement contraire aux intérêts de la Nation

Le concept même de déchéance est sans doute aussi ancien que celui de nationalité. Sans remonter au bannissement pratiqué par certaines sociétés antiques, il suffit de consulter les recueils de loi du 19^{ème} siècle pour se convaincre que l'idée d'une expulsion de la communauté nationale n'est assurément pas le monopole de nos temps modernes. Lagarde rappelle ainsi

s'est vu délivrer un passeport ou une carte d'identité belge entre ses dix-huit et vingt-huit ans (art. 147 de la loi du 18 juin 2018). Le législateur a ce faisant fortement limité l'impact du motif de perte. En outre, l'art. 151 de la même loi du 18 juin 2018 a introduit une possibilité particulière pour les personnes ayant perdu la nationalité belge de recouvrer celle-ci à des conditions moins onéreuses, lorsque la perte « résulte de l'impossibilité de faire la déclaration » de maintien prévue à l'art. 22 § 1^{er}, 5° du Code de la nationalité belge.

¹⁰⁴ Ch. B. Prener, *Denationalisation and Its Discontents. Citizenship Revocation in the 21st Century: Legal, Political and Moral Implications*, Brill, 2023, p. 166.

qu'en droit français, la déchéance a été introduite pour la première fois en 1848 pour sanctionner les ressortissants français qui se livraient au commerce d'esclaves¹⁰⁵.

Ce qui aussi vieux que la déchéance, c'est le risque qu'elle soit utilisée à des fins politiques, le plus souvent dans le but de priver un opposant ou un groupe de toute légitimité à intervenir dans la direction de la cité – l'exemple le plus funeste concernant les ressortissants allemands d'origine juive qui furent privés de leur nationalité avant d'être exterminés dans les camps¹⁰⁶. Ceci explique que la déchéance est fortement liée aux différents épisodes de guerre qui traversent l'histoire. Les deux guerres mondiales ont vu fleurir les dispositifs permettant la déchéance de ressortissants¹⁰⁷. Au-delà de ces épisodes douloureux de l'histoire, la déchéance est aussi associée à la politique des minorités, celles-ci ayant parfois à souffrir d'une déchéance collective¹⁰⁸.

La déflagration provoquée par les attentats terroristes qui ont endeuillé de nombreux Etats européens ces dernières années a largement contribué à redonner vie à la déchéance¹⁰⁹. Les menaces terroristes directes ou latentes ont justifié une réaction musclée des législateurs européens.

La déchéance de nationalité peut être associée à la protection des intérêts de l'Etat de différentes manières. La trahison ou le défaut de loyauté constitue sans doute le fondement le plus répandu de cette forme de déchéance, la flexibilité des termes utilisés permettant une utilisation du mécanisme dans des situations bien différentes. De nombreux droits d'Etats autrefois colonisés par le Royaume-Uni ont ainsi conservé une disposition qui permet la déchéance de nationalité lorsqu'une personne « *has shown himself by act or speech to be disloyal or disaffected* » à l'égard des autorités publiques »¹¹⁰. Certaines législations utilisent des formules tout aussi vagues, en liant la déchéance à un critère général¹¹¹. D'autres formules

¹⁰⁵ P. Lagarde, *La nationalité française*, 4^{ème} éd., Dalloz, 2011, p. 235, n° 42.101.

¹⁰⁶ Cf. M. Dean, « The Development and Implementation of Nazi Denaturalization and Confiscation Policy up to the Eleventh Decree to the Reich Citizenship Law », *Holocaust & Genocide Studies*, 2002, pp. 217-242.

¹⁰⁷ Dans son traité, Verwighen décrivait la déchéance en droit belge sous le titre « Les séquelles de la deuxième guerre mondiale » : M. Verwilghen, *Le code de la nationalité belge*, Bruylant, 1985, p. 31, n° 34. Selon Gibney, la période entre les années 1920 et la fin de la seconde guerre mondiale constitue « the era of denationalization's apogee » : M. Gibney, « Denationalization », in *The Oxford Handbook of Citizenship*, A. Shachar et al. (éds.), OUP, 2017, p. 365.

¹⁰⁸ Sur la déchéance qui a frappé des dizaines de milliers de ressortissants grecs d'origine turque, cf. N. Sitaropoulos, « Freedom of Movement and the Right to a Nationality v. Ethnic Minorities : the Case of ex Article 19 of the Greek Nationality Code », *European Journal of Migration and Law*, 2004, pp. 205–223.

¹⁰⁹ Gibney fait référence à la « revival of political interest in denationalization amongst Western states after 2001 » : M. Gibney, *op. cit.*, p. 360.

¹¹⁰ C'est le cas du Royaume-Uni, de Malte (section 14(2)(a) du *Maltese Citizenship Act*), de Chypre (qui a adopté une rédaction qui s'éloigne légèrement de l'exemple anglais ; l'art. 113(3)(a) du *Civil Registry Law* de 2002 envisage la déchéance lorsque l'intéressé « *[h]as demonstrated in words or in actions lack of loyalty or disgrace to the Republic* ») ou encore de l'art. 10(2)(b) du *Citizenship Act* adopté en 1955 par l'Inde. La législation pakistanaise adopte une rédaction fort similaire : « *has shown himself by any act or speech to be disloyal or disaffected to the Constitution of Pakistan* » – Section 16(3)(a) du *Pakistan Citizenship Act* de 1951.

¹¹¹ Le droit grec offre un exemple topique : selon l'art. 17(1)(b) du Code de la nationalité grecque, la déchéance peut frapper un ressortissant qui vit à l'étranger et qui a agi « contre les intérêts de la Grèce ». Le droit belge offre un autre exemple : depuis 1919, la déchéance est permise en droit belge dès lors que l'intéressé a « gravement manqué » à ses « devoirs de citoyen belge » (art. 23 § 1 Code de la nationalité belge).

offrent plus de précision, par exemple parce que la déchéance est liée au fait de servir ou d'avoir servi dans une armée étrangère¹¹².

Derrière le caractère quelque peu hétéroclite des dispositions permettant la déchéance, on peut néanmoins remarquer une certaine unité dans les objectifs visés. Alors que la déchéance a été conçue pour sanctionner des comportements jugés inacceptables, les manifestations les plus récentes semblent donner la priorité à un autre objectif, celui de protéger la communauté des citoyens des agissements de l'un d'eux¹¹³. Ce glissement se remarque dans la rhétorique qui accompagne le renouveau de la déchéance : elle est en effet le plus souvent liée au souhait de pouvoir expulser l'individu privé de sa nationalité. L'impératif sécuritaire prend dès lors le dessus¹¹⁴.

Cette évolution soulève plusieurs questions délicates. La déchéance conçue comme sanction peut-elle être infligée en l'absence de détermination judiciaire que l'intéressé a effectivement commis des faits répréhensibles ? Et si une telle détermination constitue le préalable à la déchéance, celle-ci ne risque-t-elle pas de se heurter au principe *non bis in idem*, du moins si l'on estime que la déchéance peut être considérée non comme une mesure administrative, mais bien comme une sanction pénale ?

On sait qu'à propos de cette dernière question, la Cour européenne a, au prix d'un raisonnement fort singulier, estimé que la déchéance imposée en vertu de l'art. 25 du Code civil français à des personnes condamnées pour divers crimes, ne devait pas être qualifiée, sur la base des critères dits 'Engels', de mesure pénale, même si la déchéance possède une « coloration punitive »¹¹⁵. Pour la Cour, cette mesure a en effet « un objectif particulier en ce qu'elle vise à tirer conséquence du fait qu'une personne ayant bénéficié d'une mesure d'acquisition de la nationalité française a par la suite brisé son lien de loyauté envers la France en commettant des actes particulièrement graves qui, s'agissant d'actes de terrorisme, sapent le fondement même de la démocratie »¹¹⁶. Le moins que l'on puisse dire, c'est que ce raisonnement peine à convaincre, tant la déchéance emporte des conséquences radicales pour les personnes concernées¹¹⁷.

Au-delà de ces considérations générales, c'est surtout l'accumulation des interventions législatives qui retient l'attention dans les développements récents. Il n'est pas rare en effet que dans un même pays, le législateur intervienne deux, voire trois fois sur une période limitée pour modifier l'encadrement législatif de la déchéance.

On peut ainsi noter qu'aux Pays-Bas, une première intervention d'envergure a eu lieu en 2010. La loi adoptée à cette occasion a étendu de manière substantielle les possibilités de

¹¹² Par ex. en droit allemand, le § 28(1)(1) de la *Staatsangehörigkeitsgesetz*.

¹¹³ En ce sens, M. Gibney, *op. cit.*, p. 373.

¹¹⁴ Cons. Ch. B. Prener, *Denationalisation and Its Discontents. Citizenship Revocation in the 21st Century: Legal, Political and Moral Implications*, Brill, 2023, p. 29-30 – qui évoque même l'idée que la déchéance est perçue comme faisant partie du 'risk management' par les Etats.

¹¹⁵ CEDH, 25 juin 2020, *Ghoumid et autres c. France*, req. n° 52273/16, par. 71.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Cons. les critiques de M. Brener à propos de l'analyse de la Cour, Ch. B. Prener, *op. cit.*, pp. 158-165.

déchéance¹¹⁸. La nouvelle version des dispositions pertinentes visait notamment à permettre au ministre de la Justice de prononcer la déchéance à l'égard de ressortissants néerlandais condamnés de manière définitive pour diverses infractions liées à la puissance publique¹¹⁹, dès lors que ces infractions sont punies d'une peine de prison d'au moins huit ans. La déchéance a également été étendue aux personnes condamnées pour une infraction terroriste, pour la participation à une force armée étrangère et pour l'un des crimes qui figurent dans le statut de la CPI¹²⁰.

Cette modification importante n'a pas permis de stabiliser le cadre légal. Dès 2013, une ambitieuse proposition de loi était déposée qui visait notamment à prévoir la perte automatique de la nationalité néerlandaise dès lors que la personne était condamnée pour participation à une organisation qui a comme objectif de commettre des infractions terroristes. La proposition envisageait notamment que la perte ait lieu de plein droit, sans nécessiter une intervention judiciaire ou administrative¹²¹. Cette partie du projet fut abandonnée¹²². La proposition a néanmoins abouti à étendre la possibilité de déchéance au cas de condamnation d'une personne pour complicité ou assistance dans l'accomplissement d'une infraction terroriste¹²³.

Une nouvelle intervention législative a eu lieu en 2017, accordant au pouvoir exécutif la possibilité de prononcer la déchéance de nationalité à l'égard des 'combattants étrangers'¹²⁴. Si aucune modification n'a eu lieu depuis 2017, l'on ne peut qu'être surpris de la multiplication des efforts pour viser un problème qui, de l'aveu même des décideurs politiques, ne concerne qu'un nombre fort réduit de personnes¹²⁵.

L'évolution du cadre législatif au Royaume-Uni révèle une même multiplication, sur une période de temps très courte, des interventions législatives. Dans le sillage des attaques du 11 septembre, une première modification du cadre légal a eu lieu en 2002, qui avait principalement pour objectif d'étendre la possibilité de déchéance à tous les citoyens

¹¹⁸ Loi du 17 juin 2010 'houdende wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot meervoudige nationaliteit en andere nationaliteitsrechtelijke kwesties'.

¹¹⁹ Les articles 14 et 15 de la loi sur la nationalité néerlandaise visent notamment les infractions contre la sûreté de l'Etat, contre la monarchie, mais aussi contre les Etats avec lesquels les Pays-Bas entretiennent des relations d'amitié, ainsi que les infractions contre les « droits et devoirs publics » (art. 92 à 130b du *Wetboek van Strafrecht*).

¹²⁰ Art. 14(2)(d) de la loi sur la nationalité néerlandaise.

¹²¹ Cf. les critiques de B. de Hart et A. Terlouw, « Born here. Revocation and the automatic loss of Dutch nationality in case of terrorist activities », in *Liber amicorum Titia Loenen*, M. van den Brink et al. (éds.), SIM, 2015, pp. 305-331 et de H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Nationaliteitsrecht als wapen in de strijd tegen de jihad', *NJB* 2014/1908.

¹²² Cf. l'analyse de G.-R. De Groot et O. Vonk, 'De ontneming van het Nederlanderschap wegens jihadistische activiteiten.', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, 2015, nr.6, p. 34-53.

¹²³ Ce nouveau motif de déchéance apparaît aujourd'hui à l'art. 14(2)(b) de la loi sur la nationalité néerlandaise.

¹²⁴ Sont visées en particulier par le nouvel art. 14, al. 4 de la loi sur la nationalité néerlandaise les personnes qui ont quitté les Pays-Bas pour rejoindre volontairement une organisation terroriste qui représente un danger pour la sécurité nationale.

¹²⁵ Une étude a montré qu'entre 2017 et 2021, seuls 21 dossiers ont été ouverts sur la base du nouvel art. 14(4) de la loi sur la nationalité néerlandaise : V. M. Bex-Reimert, B. Marseille, M. Wever, P. de Winter et H. Winter, « Aansluiting bij een terroristische organisatie en verlies van Nederlanderschap : hoe werkt het in de praktijk ? », *Crimmigration en Recht*, 2021, pp. 33-45.

britanniques, en ce compris ceux qui ont obtenu la nationalité à la naissance¹²⁶. Une nouvelle adaptation du cadre légal a eu lieu dès 2004, sans doute en réponse aux limites du dispositif révélées par l'affaire *Hamza*¹²⁷. Cette modification concernait un point de procédure : elle visait à neutraliser le caractère suspensif d'un délai pendant lequel la personne concernée pouvait exercer une voie de recours contre la décision la privant de sa nationalité. Les changements apportés en 2006 furent plus importants : le fondement même de la déchéance fut modifié, le critère retenu en 2002, emprunté à la Convention européenne sur la nationalité, étant modifié au profit d'une formule jugée moins exigeante¹²⁸. L'intervention du législateur en 2014 renforça encore le dispositif en permettant l'application de la déchéance à l'égard des mono-nationaux, à condition qu'ils aient obtenu la nationalité britannique par naturalisation¹²⁹. Cette évolution était manifestement inspirée par les déboires du gouvernement britannique dans l'affaire *Al-Jedda*, la Supreme Court ayant rejeté l'interprétation avancée par le pouvoir exécutif selon lequel la déchéance pouvait être appliquée même si elle privait une personne de la seule nationalité qu'il possède, lorsqu'il est démontré que cette personne pouvait au prix de certaines démarches, obtenir une autre nationalité¹³⁰.

La multiplication des interventions législatives¹³¹ trahit sans doute une certaine fébrilité des décideurs politiques, pris en tenaille entre le légitime souhait d'apporter une réponse au besoin de sécurité exprimé par la population et les contraintes, notamment celles déduites des droits fondamentaux, qui pèsent sur la déchéance. La succession fort rapide de textes visant à adapter le cadre légal n'a pas suffi, loin s'en faut, à stabiliser le régime de la déchéance. On constate en effet que de nombreuses questions demeurent encore ouvertes. Parmi celles-ci, on notera la question des effets de la déchéance sur les enfants ou le conjoint de la personne visée. Certaines législations excluent expressément toute conséquence pour les proches de la personne déchue¹³². Il reste que dans certains pays, ces conséquences peuvent être bien réelles¹³³. On peut aussi noter que les régimes de déchéance soulèvent d'importantes questions de procédure, notamment parce que la sanction est parfois appliquée alors que l'intéressé réside à l'étranger. Privé de sa nationalité, il peut plus difficilement exercer un éventuel recours contre la déchéance qui le frappe¹³⁴. L'adoption de

¹²⁶ Il s'agit du *Nationality, Immigration and Asylum Act* de 2002, qui a introduit une nouvelle version du § 40 dans le *British Nationality Act*. La loi adoptée en 2002 a également apporté plus de clarté sur l'encadrement procédural de la déchéance. Voy. les explications détaillées de S. Mantu, *Contingent Citizenship. The Law and Practice of Citizenship Deprivation in International, European and National Perspectives*, Brill, 2015, pp. 173-233.

¹²⁷ Ch. B. Prener, *op. cit.*, pp. 175-177.

¹²⁸ Ch. B. Prener, *op. cit.*, pp. 178-181.

¹²⁹ La section 66 de l'*Immigration Act* de 2014 a introduit une sous-section 4A dans la section 40 du *British Nationality Act*.

¹³⁰ UK Supreme Court, *Secretary of State for the Home Department v. Al-Jedda*, 9 octobre 2013, UKSC 62 [2014] ILNR 131.

¹³¹ On peut également citer l'exemple du Danemark : après une première adaptation du cadre légal en 2004, les autorités danoises ont procédé à des modifications du régime de la déchéance en 2019, 2021 et 2022 – cf. Ch. B. Prener, *op. cit.*, pp. 206-225.

¹³² Il en va ainsi par exemple du droit grec, cf. l'art. 17(3) du Code de la nationalité grecque.

¹³³ Pour les Pays-Bas, cf. G.R. de Groot, "De nationaalrechtelijke positie van kinderen van de uit Nederland afkomstige jihadstrijders", *FJR* 2019/34, pp. 167-170.

¹³⁴ La Cour européenne a eu l'occasion d'examiner cette question sous l'angle de l'art. 8 de la Convention : CEDH, 7 février 2017, *K2 c. Royaume-Uni*, req. N° 42387/13, par. 54 à 61. La question demeure ouverte sous l'angle de l'art. 13. La Cour constitutionnelle belge a censuré récemment, au nom du droit d'accès au juge, une disposition

dispositifs accordant à une autorité administrative le pouvoir de prononcer la déchéance ¹³⁵ soulève également d'importantes questions sous l'angle de l'accès au juge.

La difficulté la plus importante qui affecte les différents régimes de déchéance concerne sans nul doute la distinction que de nombreux Etats opèrent entre différentes catégories de citoyens. L'exemple français illustre parfaitement la difficulté : telle qu'elle est organisée par l'article 25 du Code civil, la déchéance ne vise que les personnes qui ont acquis la nationalité française, épargnant les personnes auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance. L'on retrouve des distinctions similaires dans de nombreux droits¹³⁶, même s'il faut préciser que dans d'autres Etats, la sanction de la déchéance peut s'appliquer à tous les ressortissants¹³⁷.

La confrontation de ces régimes à l'impératif d'égalité et à l'interdiction de la discrimination n'a pour l'instant pas conduit à invalider les différences de traitement qui traversent de nombreux régimes de déchéance. Certaines juridictions ont estimé que les différentes catégories de ressortissants soumises par les législateurs à des régimes distincts, se trouvaient dans des situations comparables. Il appartenait dès lors aux législateurs concernés de justifier la légitimité de la différence de traitement qu'emportait l'application exclusive de la déchéance à certaines catégories¹³⁸. D'autres juridictions ont par contre conclu que les différentes catégories de ressortissants ne se trouvaient pas dans des situations comparables, ce qui excluait tout risque de discrimination directe¹³⁹.

Le débat se concentre aujourd'hui sur la possibilité de considérer qu'une mesure de déchéance visant exclusivement certaines catégories de ressortissants constitue une discrimination indirecte¹⁴⁰. Il faut bien concéder que la mise en œuvre de l'interdiction de la discrimination indirecte s'avère délicate. Sans doute est-il vain d'espérer une réponse globale

limitant fortement le délai dans lequel l'intéressé peut exercer un recours contre une mesure de déchéance : Cour constitutionnelle, arrêt n° 13/2023 du 26 janvier 2023).

¹³⁵ Comme c'est le cas au Danemark depuis une réforme adoptée en 2019 (loi N° 1057 du 24 octobre 2019).

¹³⁶ Par ex. en droit belge (art. 23, 23/1 et 23/2 du Code de la nationalité belge) et en droit estonien (le § 28(5) de la loi sur la nationalité estonienne précise que la déchéance ne peut être appliquée aux personnes qui ont acquis la nationalité estonienne à la naissance).

¹³⁷ C'est le cas en Australie. La section 33AA(8) de l'*Australian Citizenship Act* prévoit que le régime de déchéance « *applies to a person who is an Australian citizen regardless of how the person became an Australian citizen* ».

¹³⁸ Le Conseil constitutionnel français a validé du bout des lèvres la distinction qu'emporte l'art. 25 du Code civil : selon le Conseil, « les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation », mais le dispositif législatif ne porte pas une atteinte disproportionnée à l'égalité entre les ressortissants français, dans la mesure où il est réservé à des situations exceptionnelles (Conseil const., décision n° 2014-439, QPC du 23 janvier 2015).

¹³⁹ C'est la conclusion à laquelle a abouti la Cour constitutionnelle belge dans une décision prononcée en 2018. La Cour a relevé que les deux groupes de ressortissants ne se trouvaient pas dans une situation comparable. En l'espèce, la déchéance visait une personne devenue belge par effet collectif, à la suite de l'acquisition de la nationalité belge par l'un de ses parents. Selon la Cour, cette acquisition a eu lieu « sans qu'aucune autre condition de rattachement à la collectivité nationale soit fixée », alors que les personnes échappant à la déchéance peuvent être, en raison de leur naissance en Belgique et de leur filiation établie à l'égard d'un parent belge, « être considérées comme entretenant des liens particulièrement forts avec la communauté nationale » (Cour constitutionnelle, arrêt n° 16/2018 du 7 février 2018, B6 et B7).

¹⁴⁰ Cf. M.J. Gibney, "Denationalisation and discrimination", *J. Ethnic & Migration Studies*, 2019, 1-18; T. L. Boekestein et G.-R. de Groot, « Discussing the human rights limits on loss of citizenship : A normative-legal perspective on egalitarian arguments regarding Dutch Nationality laws targeting Dutch-Moroccans », *Citizenship Studies*, 2019, 320-337.

à la confrontation entre les mesures de déchéance et les dispositifs interdisant la discrimination indirecte. Cette confrontation doit en effet s'effectuer à la lumière des circonstances concrètes de l'espèce. Le débat pourrait conduire à des résultats différents selon que l'on examine la distinction entre les mono-nationaux et les personnes possédant plusieurs nationalités, ou la distinction entre différentes catégories de ressortissants selon qu'ils ont obtenu la nationalité litigieuse à la naissance ou ultérieurement. En ce qui concerne cette dernière distinction, il faut également tenir compte de la description précise des personnes visées par la déchéance. Au-delà du cadre légal, l'appréciation devra également se fonder sur d'autres données, et notamment des données statistiques permettant d'éclairer l'impact de la déchéance sur certains groupes de population. Or il est notoire qu'il est difficile de disposer de données chiffrées valides s'agissant de mesures visant à protéger la sécurité nationale¹⁴¹.

En conclusion, le renouveau de la déchéance est incontestable. Il a conduit à une intense activité législative, combinée à de nombreuses interventions de juridictions nationales et internationales. Pour autant le droit ne semble pas avoir atteint un quelconque état de stabilité. De nombreuses questions demeurent ouvertes. Les réponses à ces questions pourraient conduire à une évolution du cadre législatif, voire à une disparition de certains textes. Au-delà de l'approche juridique, et sans évoquer l'effet de la déchéance sur le concept même de nationalité¹⁴², on ne peut d'ailleurs manquer de relever que de nombreux commentateurs s'interrogent sur l'efficacité de la déchéance comme outil visant à prévenir les attaques terroristes sanglantes qui ont endeuillé de nombreux pays ces dernières années¹⁴³. Cyniquement, l'on pourrait souligner que la question de l'efficacité n'intéresse pas les pouvoirs publics, puisqu'ils visent, à travers la déchéance, à recouvrer la possibilité d'éloigner la personne en cause. Il reste que tout ceci annonce sans doute des évolutions dans les années à venir et qu'il faut espérer que le droit ne sera pas considéré comme quantité négligeable quand viendra l'heure des réformes.

2. La déchéance liée à la fraude

Il est un autre motif de perte de la nationalité qui connaît ces dernières années un essor important : on constate en effet que la perte de nationalité liée à la fraude retient de plus en plus l'attention. Ce motif de perte figure de longue date dans les lois et Codes consacrées à la nationalité¹⁴⁴. Dans leur aperçu comparatif établi en 2010, MM. de Groot et Vink relevaient que pas moins de 25 des 30 Etats européens dont ils analysaient la législation prévoyaient une

¹⁴¹ Sur la difficulté de rassembler des données pertinentes pour analyser les effets de la législation britannique, cons. Ch. B. Prener, *op. cit.*, p. 204.

¹⁴² Cons. A. Macklin, "The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship?", in: R. Bauböck (éds) *Debating Transformations of National Citizenship*, IMISCOE Research Series. Springer, 2018, pp. 163-172.

¹⁴³ G.-R. de Groot, « Deprivation of nationality of terrorists : effect and usefulness », in *La nationalité: enjeux et perspectives*, A. Dionisi-Peyruss *et al.* (dir.), Institut Universitaire Varenne, 2019, pp. 331-340; E. Cloots, « The Legal Limits of Citizenship Deprivation as a Counterterror Strategy », *Eur. Public Law*, 2017, 57-92 et Ch. Prener, "The Dichotomy within Denationalisation : Perpetuating or Emancipating from its Discriminatory Past?", *Intl. J. Discrimination and the Law*, 2022, pp. 305-325.

¹⁴⁴ On peut relever que l'art. 8 (2)(b) de la Convention de New York de 1961 envisageait déjà l'hypothèse d'une privation de liberté liée à l'obtention d'une nationalité « au moyen d'une fausse déclaration ou de tout autre acte frauduleux ».

possibilité de perte de leur nationalité fondée sur la fraude¹⁴⁵. M. Gibney notait pour sa part en 2017 que

« All states have rules enabling them to revoke the citizenship of the naturalized if it is proven that their citizenship was fraudulently acquired or otherwise attained through deception »¹⁴⁶.

Il est néanmoins intéressant de constater que la diffusion de ce motif de perte est de facture relativement récente¹⁴⁷. On peut en effet relever que l'introduction de ce motif de perte remonte, dans un nombre important de pays en Europe, à la première décennie du millénaire¹⁴⁸. Le Danemark a donné une place dans son arsenal législatif à la perte fondée sur la fraude en 2002¹⁴⁹, tout comme le Royaume-Uni¹⁵⁰. La Finlande a modifié sa loi en 2003 pour permettre la déchéance de nationalité en cas de fraude¹⁵¹. La Norvège a quant à elle intégré ce motif de perte en 2006¹⁵². En Allemagne, c'est depuis 2009 que le droit de la nationalité fait place à ce motif de perte¹⁵³. Le droit belge réserve expressément une place à la déchéance liée à la fraude depuis 2012¹⁵⁴.

Plus intéressant encore est le constat que les dispositions permettant la déchéance en cas de fraude ont longtemps été fort peu utilisées. Les exemples de retrait de nationalité étaient relativement rares jusqu'à une époque récente. Force est de constater qu'aujourd'hui, les

¹⁴⁵ G.-R. de Groot et M. Vink, *Loss of Citizenship. Trends and Regulation in Europe*, Eudo Citizenship Observatory, 2010, p. 15. Parmi les Etats qui ne prévoient pas de disposition particulière en lien avec la fraude, on peut mentionner la Suisse : la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse permet aux autorités suisses de retirer la nationalité d'une personne « si sa personne porte gravement atteinte aux intérêts ou au renom de la Suisse » (art. 42). Aucune disposition de la loi n'évoque néanmoins la déchéance pour fraude.

¹⁴⁶ M. Gibney, *op. cit.*, p. 363.

¹⁴⁷ Dans son étude comparative fondatrice, René de Groot ne mentionnait que quelques exemples de législations nationales prévoyant la déchéance en cas de fraude : G.-R. de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Carl Heymanns, 1989, pp. 295-298.

¹⁴⁸ Dans d'autres Etats, la déchéance pour fraude existait depuis longtemps. C'est le cas des pays arabes, cons. G. P. Parolin, *Citizenship in the Arab World. Kin, Religion and Nation-State*, Amsterdam University Press, 2009, p. 109. De même, de nombreux Etats africains prévoient des dispositions permettant la déchéance en cas de fraude lors de l'acquisition, B. Manby, *Citizenship and Statelessness in Africa : the law and politics of belonging*, Wolf Legal Publishing, 2015, p. 170.

¹⁴⁹ Art. 8A de la loi danoise introduit par la loi du 19 août 2002. Cons. E. Ersbøll, *Report on Citizenship Law : Denmark*, Eudo Citizenship Observatory, 2015, pp. 20-21.

¹⁵⁰ La section 40 du *British Nationality Act* de 1981 a été modifiée par la section 4 du *Nationality, Immigration and Asylum Act* de 2002.

¹⁵¹ Cons. l'art. 33 de loi n° 359/2003.

¹⁵² § 26 al. 2 de la *Lov om norsk statsborgerskap*.

¹⁵³ Le § 35 de la *Staatsangehörigkeitsgesetz* a été modifié en 2009. On se rappellera que dans l'affaire *Rottmann*, l'intéressé avait été privé de sa nationalité allemande sur la base non pas du droit de la nationalité, mais d'une disposition du droit administratif du Land de Bavière qui permettait aux autorités de retirer un acte administratif obtenu par fraude ou suite à des informations erronées ou incomplètes fournies par l'administré : CJUE, 2 mars 2010, *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, pt. 8.

¹⁵⁴ Art. 19 de la loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration. Auparavant, une discussion existait quant à la question de savoir si la déchéance pouvait être prononcée en cas de fraude commise à l'occasion de la procédure d'acquisition. Pour la majorité des auteurs, une telle déchéance ne pouvait se concevoir dans la mesure où la déchéance était subordonnée à la démonstration que l'intéressé a manqué « gravement » à ses devoirs de citoyen belge (art. 23 du Code de la nationalité belge, dans la version en vigueur jusqu'en 2013). Sur cette question, cons. M. Verwilghen, *Le code de la nationalité belge*, Bruylant, 1985, p. 380, n° 715.

autorités font plus souvent appel à ce motif de perte qui bénéficie ce faisant d'un regain d'attention¹⁵⁵.

S'il n'est dès lors pas nouveau, l'intérêt renouvelé des Etats pour la perte de nationalité liée à la fraude suscite des questions importantes. La relative plasticité de ce motif permet en effet de le mettre en œuvre dans des situations fort diverses. En outre, parce que les comportements visés concernent le plus souvent le processus d'acquisition de la nationalité, la déchéance peut non seulement priver une personne de sa nationalité, mais également la faire disparaître en posant qu'elle n'a jamais été acquise. Ces caractéristiques nécessitent que le motif de perte soit soigneusement réfléchi. Or l'expansion rapide de la déchéance liée à la fraude, qui doit être mise en parallèle avec l'importance accrue que la fraude revêt dans la régulation du séjour des étrangers¹⁵⁶, laisse ouvertes bien des questions. La relative maigreur des développements jurisprudentiels consacrés à la déchéance pour fraude, qui peut s'expliquer par le caractère souvent administratif de la procédure, ne permet pas de clarifier le cadre légal avec toute la précision requise. Il importe dès lors de revenir sur certaines des questions que pose la déchéance liée à la fraude.

La question la plus importante que soulève ce type de déchéance a trait à la définition de l'élément déclencheur. L'analyse de droit comparé révèle que, dans de nombreux Etats, la fraude est liée à l'attitude adoptée par la personne concernée lors de l'acquisition de la nationalité. Il peut s'agir de la fourniture d'information erronée ou trompeuse¹⁵⁷, qui peut le cas échéant se matérialiser par l'utilisation de documents faux ou falsifiés¹⁵⁸. La non-divulgaration d'informations importantes est aussi largement considérée comme un cas de fraude¹⁵⁹. Certaines législations retiennent d'autres circonstances indicatives de fraude¹⁶⁰, telle la fraude à l'identité ou encore la fraude liée à l'obtention d'un droit de séjour¹⁶¹. La diversité des formules adoptées rend la comparaison délicate.

Au-delà de la diversité, ce qui retient l'attention, c'est l'approche même adoptée par les législateurs. Certains se contentent en effet d'une référence générale à un comportement frauduleux, sans autre précision. C'est le cas du droit français qui subordonne la déchéance à la démonstration que la décision relative à l'acquisition, la naturalisation ou la réintégration ait été obtenue « par mensonge ou fraude ». L'expression retenue permet d'envisager son

¹⁵⁵ Pour la Norvège, cons. les chiffres présentés par S. R. Birkvad, « 'Citizenship Cheaters' before the Law : Reading Fraud Based Denaturalization in Norway through Lenses of Exceptionalism », *Intl Political Sociology*, 2023, pp. 1-20, p. 3. Pour la France, cf. E. Fargues, "Simply a matter of compliance with the rules? The moralizing and responsabilising function of fraud-based citizenship deprivation in France and the UK", *Citizenship Studies*, 2019, pp. 356-371, p. 362.

¹⁵⁶ Cons. B. de Hart, « The Europeanization of Love. The Marriage of Convenience in European Immigration Law », *European Journal of Migration and Law* 2017, pp. 281-306.

¹⁵⁷ Par ex. art. 33 de la loi finlandaise ; § 35(1) de la loi allemande. L'article 7 § 1(b) de la Convention européenne sur la nationalité permet également la déchéance lorsque la nationalité a été acquise « [...] par fausse information [...] ».

¹⁵⁸ Art. 23 § 1, 1° du Code de la nationalité belge.

¹⁵⁹ § 26 de la loi norvégienne ; § 35(1) de la loi allemande. L'art. 7 § 1(b) de la Convention européenne sur la nationalité prévoit également qu'un Etat peut prévoir que sa nationalité est perdue lorsqu'elle a été acquise « [...] par dissimulation d'un fait pertinent de la part du requérant ».

¹⁶⁰ Le droit allemand évoque par exemple les menaces (« *Drohung* ») et la corruption (« *Bestechung* »). Le droit luxembourgeois range parmi les faits qualifiés de fraude le mariage de complaisance (art. 62, 2° de la loi de 2017).

¹⁶¹ Art. 23 § 1, 1° du Code de la nationalité belge.

application dans de nombreuses situations¹⁶². D'autres législations adoptent une rédaction plus précise, avec un vocabulaire souvent emprunté au droit pénal. L'article 62, 2° de la loi luxembourgeoise de 2017 prévoit la déchéance notamment lorsqu'en est cause un « usage d'un faux », l'« usurpation d'un nom » ou un « mariage de complaisance ». Une approche qui lie la déchéance à des circonstances précises exclut la possibilité d'une interprétation large, susceptible d'étendre la déchéance à des situations.

Dès lors que la déchéance est liée au mensonge ou à la dissimulation se pose la question de savoir si la sanction peut intervenir quelle que soit la nature du mensonge ou s'il est au contraire prévu que seule la dissimulation d'informations essentielles puisse conduire à la déchéance. Le risque existe en effet que la sanction de la déchéance soit appliquée alors que le mensonge ou la dissimulation d'information porte sur un élément qui n'est qu'accessoire. L'acquisition d'une nationalité est en effet en règle un processus relativement long, au cours duquel l'intéressé sera amené à fournir une série de renseignements. Certains pourraient s'avérer faux, sans pour autant mettre en péril la crédibilité globale du dossier. MM. De Groot et Tratnik évoquent à ce propos un exemple intéressant : doit-on retenir la fraude lorsqu'il apparaît que l'intéressé a produit un acte de naissance qui ne répond pas aux critères d'authenticité, dès lors que le lien de filiation qui constitue le fondement de l'acquisition de nationalité, existe bel et bien ? ¹⁶³

Comme souvent, l'analyse de droit comparé révèle une situation contrastée. La loi allemande prévoit que la déchéance ne peut intervenir que si la difficulté concerne une information qui est essentielle au processus d'acquisition¹⁶⁴. Il en va de même du droit danois¹⁶⁵, du droit luxembourgeois¹⁶⁶ et du droit finlandais¹⁶⁷. Dans d'autres droits, cette limitation est le fruit de l'intervention des cours et tribunaux¹⁶⁸. Elle peut aussi ne concerner que certains des éléments qui peuvent conduire à la déchéance¹⁶⁹.

¹⁶² On peut rapprocher de l'exemple français la terminologie utilisée par le législateur britannique. La section 40(3) du *British Nationality Act* évoque trois éléments qui peuvent conduire à la déchéance : « *fraud* », « *false representation* » et le « *concealment of a material fact* ». La loi chypriote évoque ces mêmes trois éléments : « *deceit, false pretences or concealment of a material fact* » (art. 113(2) du *Civil Registry Law* de 2002).

¹⁶³ G.-R. de Groot et M. Tratnik, *op. cit.* p. 154.

¹⁶⁴ §35(1), qui limite le cas de perte à la fourniture d'informations erronées ou incomplètes « *die wesentlich für seinen Erlass gewesen sind* ».

¹⁶⁵ Art. 8(A) de la loi danoise.

¹⁶⁶ L'art. 62,1° de la loi de 2017 fait référence à la « dissimulation de faits importants ».

¹⁶⁷ L'art.33 de la loi finlandaise limite la déchéance à la situation dans laquelle l'intéressé a fourni « *such false or misleading information on his or her person or other false or misleading information the knowledge of which would have resulted in the refusal of Finnish citizenship [...]* ».

¹⁶⁸ En droit français, le Conseil d'Etat a précisé que le retrait ne peut intervenir « s'il est établi que la fausse déclaration [...] n'a exercé aucune influence sur la décision qui a été prise » (P. Lagarde, *La nationalité française*, 4^{ème} éd., Dalloz, 2011, p. 207, n° 34-191).

¹⁶⁹ Il en va ainsi au Royaume-Uni : la section 40(3) du *British Nationality Act* retient trois éléments déclencheurs - la fraude, une assertion erronée et la dissimulation d'un fait. Seul ce dernier élément fait l'objet d'une précision limitative puisque le texte lie la déchéance au « *concealment of a material fact* » (nous soulignons). L'art. 7(1)(b) de la Convention européenne sur la nationalité adopte une approche similaire : il permet la déchéance en cas de « *conduite frauduleuse* », d'utilisation de « *fausse information* », mais limite la possibilité de déchéance en cas de « *dissimulation* » à l'hypothèse de la dissimulation « *d'un fait pertinent* » (nous soulignons).

D'autres droits ne subordonnent pas expressément la perte au caractère essentiel de l'information ou de l'élément teinté de fraude¹⁷⁰. C'est notamment le cas en droit espagnol : l'article 25(2) du Code civil prévoit que la déchéance intervient lorsqu'une juridiction a constaté qu'une personne s'est rendue coupable de « mensonge, de dissimulation ou de fraude dans l'acquisition de la nationalité espagnole ». ¹⁷¹ Il conviendrait d'analyser comment ces règles sont mises en œuvre par les cours et tribunaux afin de déterminer si le motif de perte est réservé aux situations dans lesquelles la fraude ne concerne pas un élément accessoire. En tout état de cause, la question mérite d'être éclaircie pour donner à ce motif de perte l'ampleur souhaitée.

Une autre question importante tient au périmètre temporel dans lequel le motif peut être invoqué. Si la perte de nationalité est liée au comportement adopté par l'intéressé lors de la procédure d'acquisition de la nationalité, l'on peut se demander s'il est encore opportun de mettre en œuvre ce motif de perte plusieurs années après l'acquisition. Sur ce point également, l'on doit constater que les réponses des Etats sont fort contrastées. Le droit allemand prévoit un délai maximal de dix ans après l'acquisition¹⁷². Le droit espagnol prévoit un délai de quinze ans¹⁷³. La Finlande retient un délai plus court : cinq ans au plus peuvent s'être écoulés depuis l'acquisition de la nationalité pour que celle-ci puisse faire l'objet d'une déchéance pour fraude¹⁷⁴. Le droit belge prévoit également un délai de cinq ans¹⁷⁵. Le droit français prévoit un délai sensiblement plus court. L'article 27-2, 2^{ème} phrase retient néanmoins que le délai de deux ans commence à courir « à partir de la découverte de la fraude »¹⁷⁶.

De nombreux Etats ne prévoient aucune limitation temporelle particulière¹⁷⁷. Il n'est pas exclu qu'en l'absence d'une limite propre au droit de la nationalité, un délai puisse être emprunté au droit administratif qui contraigne la mise en œuvre du motif de perte. Il reste qu'en l'absence de précision sur ce point, la déchéance pour fraude peut intervenir fort longtemps après l'acquisition d'une nationalité. On peut se demander si une telle sanction n'entre pas en conflit avec les attentes légitimes des personnes intéressées.

On peut enfin relever, au rang des questions soulevées par la déchéance liée à la fraude, l'impact qu'une telle déchéance peut avoir sur les proches de la personne qui est accusée de fraude. Les enfants de l'intéressé pourraient-ils perdre la nationalité qu'ils ont acquise grâce au parent déchu ?

Certains droits prévoient une règle visant directement la question. On peut en effet relever que dans certains pays, la déchéance qui affecte un ressortissant n'a pas d'impact immédiat sur la situation des enfants, mais que les autorités compétentes peuvent prendre une décision spécifique visant ces enfants. Ainsi, les autorités allemandes et finlandaises peuvent-elles

¹⁷⁰ C'est le cas du droit belge.

¹⁷¹ Texte original : „falsedad, ocultación o fraude ».

¹⁷² §35(3) *Staatsangehörigkeitsgesetz*.

¹⁷³ Art. 25(2) *Código civil*.

¹⁷⁴ § 33 *in fine* de la loi finlandaise.

¹⁷⁵ Art. 23 § 9, al. 2 du Code de la nationalité belge. Le délai de cinq ans commence à courir à la date de l'obtention de la nationalité belge.

¹⁷⁶ Sur le point de départ précis du délai de deux ans, cons. P. Lagarde, *La nationalité française*, 4^{ème} éd., Dalloz, 2011, p. 207, n° 34-192.

¹⁷⁷ C'est le cas par exemple du droit norvégien, du droit danois, du droit chypriote et du droit britannique.

décider de priver un enfant de sa nationalité lorsqu'elles prononcent une mesure de déchéance à l'égard d'un de ses parents¹⁷⁸. Le droit allemand prévoit expressément qu'il doit être tenu compte de l'intérêt de l'enfant dans ce contexte. En pratique, il semble que les autorités allemandes tiennent compte de l'âge des enfants concernés, notamment parce qu'un enfant plus âgé peut plus facilement être informé des manœuvres dont son parent s'est rendu coupable¹⁷⁹.

Une autre méthode, indirecte cette fois-ci, pour régler le sort de la déchéance à l'égard des enfants de la personne frappée par la sanction, consiste à limiter les effets de la déchéance dans le temps. Dès lors que la déchéance pour fraude n'a d'effet que pour l'avenir¹⁸⁰, il n'est en effet pas permis d'étendre la sanction aux enfants qui ont bénéficié de la nationalité de l'intéressé avant que celui-ci ne soit frappé par la sanction¹⁸¹.

La situation est plus inquiétante dans d'autres droits, qui n'abordent pas la question, ni directement, ni indirectement. C'est le cas du droit britannique et du droit chypriote par exemple. La question demeure dès lors ouverte. Elle l'est d'autant plus lorsque la fraude n'est pas sanctionnée par une déchéance, mais bien par le constat que la nationalité est réputée ne jamais avoir été acquise¹⁸². Dans une telle approche en effet, l'intéressé ne peut avoir transmis sa nationalité puisqu'il est réputé ne jamais l'avoir acquise. La sanction est dès lors automatiquement étendue aux enfants et conjoint de l'intéressé.

Cet aperçu, nécessairement partiel, montre que la déchéance pour fraude demeure entourée d'un certain flou. De nombreuses zones d'ombre demeurent, qui nécessitent d'être éclaircies. Si ce type de déchéance demeure exceptionnel, la réglementation qui l'entoure doit néanmoins évoluer dans les années à venir pour apporter des réponses claires à des questions importantes. L'accusation de fraude ne permet en effet pas de s'exonérer des garanties fondamentales dont le respect est commandé par les redoutables conséquences de la déchéance sur la vie de la personne concernée. On relèvera en particulier un point d'attention crucial : il semble que la déchéance pour fraude soit encore souvent pensée à partir des canons du droit privé, et en particulier au départ d'une analogie avec l'annulation d'un statut, tel le mariage. Cette analogie est réductrice et dangereuse : la privation d'une nationalité a des effets en cascade, principalement sur le droit au séjour, mais aussi dans d'autres domaines. Elle obéit à une logique qui lui est propre. Toute importation dans le droit de la nationalité des principes et règles du droit privé doit à notre sens être rejetée.

En guise de conclusion

La perte de nationalité est au centre d'évolutions contradictoires : la privatisation et l'essor des intérêts individuels font peser une tension importante sur certains cas de perte. Ce

¹⁷⁸ Art. 33 de la loi finlandaise ; § 35(5) de la *Staatsangehörigkeitsgesetz*.

¹⁷⁹ K. Hailbronner, Th. Gnatzy, M. Kau et F. Weber, *Staatsangehörigkeitsrecht*, 7ème éd., 2022, Beck, pp. 906-907, N° 76

¹⁸⁰ Comme le prévoit l'art. 23 § 8, al. 3 Code de la nationalité belge.

¹⁸¹ On se rappellera que dans l'affaire *Rottmann*, le retrait de la décision accordant la nationalité allemande à M. Rottmann possédait une portée rétroactive : arrêt *Rottmann* précité, pt. 28.

¹⁸² C'était la position du droit néerlandais, adoptée par le Hoge Raad dans une décision prononcée en 2005, à propos de la nationalité néerlandaise acquise avant 2003. Cf. G.-R. de Groot et M. Tratnik, *op. cit.* p. 155-157.

phénomène est accentué par l'importance accrue que revêt la citoyenneté européenne. Au départ simple adjuvant de la nationalité décernée par les Etats membres, cette citoyenneté constitue aujourd'hui un vecteur crucial permettant aux ressortissants d'Etats membres de remettre en question certains choix politiques des Etats membres.

L'intérêt public demeure néanmoins bien vivace lorsqu'est en jeu la privation de liberté. Le retour remarqué de la déchéance en droit comparé illustre parfaitement le rôle que l'Etat continue à jouer pour déterminer les limites de la communauté nationale.

Au-delà de la tension entre ces deux évolutions contradictoires, on peut néanmoins relever qu'elles illustrent un autre phénomène, sans doute plus important encore. On peut en effet voir dans ces tendances la manifestation d'une instrumentalisation du droit de la perte de nationalité et, par extension du droit de la nationalité. Cette instrumentalisation sert différents objectifs, selon le contexte. Elle est mise en œuvre par les citoyens qui tentent de s'opposer, au nom de leurs intérêts, à une mesure de perte qui les frappe. Les Etats quant à eux, ont recours à la déchéance non parce qu'elle contribuerait par elle-même à répondre au besoin de sécurité qu'expriment les citoyens, mais bien parce qu'elle constitue le prélude essentiel à une mesure d'éloignement. Il n'y a là rien de bien nouveau. Le droit de la nationalité a en effet de tout temps constitué un terrain d'élection pour la mise en œuvre d'autres politiques. Plutôt que de le déplorer, il faut s'employer à mettre en lumière cette instrumentalisation. L'approche comparée constitue à cet égard un excellent outil.