

Affaire C-689/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

16 novembre 2021

Juridiction de renvoi :

Østre Landsret (Danemark)

Date de la décision de renvoi :

11 octobre 2021

Partie requérante :

X

Partie défenderesse :

Udlændinge – og Integrationsministeriet

ØSTRE LANDSRET

ORDONNANCE

rendue le 11 octobre 2021

[OMISSIS]

X

[OMISSIS]

contre

Udlændinge – og Integrationsministeriet

[OMISSIS]

- 1 La présente affaire porte sur le point de savoir si le fait que la requérante, X, a perdu, en vertu de la loi, sa nationalité danoise lorsqu'elle a atteint l'âge de 22 ans est contraire à l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE »).

- 2 Il est constant que, à la suite de la perte de sa nationalité danoise, X a également perdu le statut conféré par l'article 20 TFUE relatif à la citoyenneté de l'Union et que, par conséquent, le droit de l'Union est applicable en l'espèce.
- 3 L'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est, Danemark) a décidé, conformément à l'article 267, paragraphe 2, TFUE, de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « Cour ») d'une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation de l'article 20 TFUE, lu en combinaison avec l'article 7 de la charte de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), tels qu'interprétés en dernier lieu par la Cour dans l'arrêt du 12 mars 2019, Tjebbes e.a. (C-221/17, EU:C:2019:189, ci-après l'« arrêt Tjebbes »).

CIRCONSTANCES DE LA CAUSE AU PRINCIPAL

- 4 X est née le 5 octobre 1992 aux États-Unis d'une mère danoise et d'un père américain et possède, depuis sa naissance, les nationalités danoise et américaine. X a deux frères et sœurs qui vivent aux États-Unis, l'un d'entre eux étant de nationalité danoise, et elle n'a aucun parent, frère ou sœur au Danemark.
- 5 X, qui n'a jamais résidé au Danemark, a introduit, le 17 novembre 2014, auprès de l'Udlændinge – og Integrationsministeriet (ministère de l'Immigration et de l'Intégration) une demande de certificat de maintien de sa nationalité danoise après l'âge de 22 ans.
- 6 Sur la base des informations contenues dans la demande, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration a considéré que X avait résidé au Danemark pendant un maximum de 44 semaines avant son 22^e anniversaire. X avait également déclaré qu'elle était restée au Danemark pendant 5 semaines après son 22^e anniversaire, et qu'en 2015, elle avait fait partie de l'équipe nationale danoise féminine de basket-ball.
- 7 En outre, X a indiqué que, en 2005, elle a séjourné environ 3 à 4 semaines en France. Rien n'indique au demeurant que X aurait séjourné ailleurs sur le territoire de l'Union.
- 8 Par décision du 31 janvier 2017, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration a informé X qu'elle avait perdu sa la nationalité danoise lorsqu'elle a atteint l'âge de 22 ans, conformément à l'article 8, paragraphe 1, première phrase, de l'indfødsretslov (la loi sur la nationalité), et qu'il n'était pas possible de recourir à la dérogation prévue à l'article 8, paragraphe 1, deuxième phrase, de ladite loi, dès lors que la demande de maintien de la nationalité avait été introduite après l'âge de 22 ans. Cette décision indique notamment :

« Décision et motivation de l'affaire

En vertu de l'article 8, paragraphe 1, première phrase, de la loi sur la nationalité danoise (arrêté de codification n° 422 du 7 juin 2004), telle que modifiée en

dernier lieu par la loi n° 1562, du 13 décembre 2016, la personne née à l'étranger, qui n'a jamais résidé au Danemark et qui n'a pas non plus séjourné sur le territoire danois dans des conditions qui indiquent la cohésion avec le Danemark, perd sa nationalité danoise à l'âge de 22 ans, à moins qu'elle ne devienne apatride.

Il peut être observé que, en pratique, la résidence au Danemark est présumée exister lorsqu'elle est enregistrée au registre central des personnes (registre CPR) et qu'elle a été d'une durée minimale de 3 mois.

En outre, selon la pratique du ministère de l'Immigration et de l'Intégration, la résidence est présumée exister lorsque le demandeur d'un certificat de nationalité danoise peut justifier d'une adresse de séjour au Danemark pendant au moins 3 mois consécutifs et que les raisons et les circonstances de séjour sont de nature à démontrer que le séjour a été envisagé d'emblée pour une durée minimale de 3 mois.

Selon la pratique du ministère de l'Immigration et de l'Intégration, le séjour dans des conditions indiquant la cohésion avec le Danemark est réputée exister lorsque le demandeur a séjourné au Danemark pendant une durée totale d'au moins un an avant l'âge de 22 ans. Lorsque le demandeur n'a pas séjourné au Danemark pendant une année complète, la condition de résidence en question sera également considérée comme remplie, lorsque la durée totale des séjours est proche d'un an et que d'autres circonstances liées aux séjours indiquent que ceux-ci sont l'expression de ce que le demandeur, lorsqu'il a eu 22 ans, avait un lien actuel et personnel [...] avec le Danemark. À cet égard, l'accent pourra notamment être mis sur le point de savoir si les séjours ont été effectués peu avant l'âge de 22 ans ou s'ils remontent à de nombreuses années auparavant, s'ils sont censés traduire une volonté propre du demandeur de visiter le Danemark ou s'ils résultent, par exemple, de dispositions prises par les parents ou l'employeur.

La conservation [de la nationalité] est subordonnée à l'existence de pièces justificatives ou, au demeurant, d'informations confirmées relatives aux séjours et à l'éventuelle résidence au Danemark.

Étant donné que vous n'avez jamais habité au Danemark et que vous n'y avez pas non plus séjourné dans des conditions indiquant une cohésion avec le Danemark, notamment le fait que vous n'avez séjourné sur le territoire national que 44 semaines au maximum avant l'âge de 22 ans, vous avez perdu votre nationalité danoise lorsque vous avez atteint cet âge.

Vous avez conservé la nationalité américaine lorsque vous avez eu 22 ans, de sorte que vous n'êtes pas devenue apatride.

Eu égard au fait que votre demande de conservation de la citoyenneté [danoise] n'a pas été présentée avant l'âge de 22 ans, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration n'est pas en mesure d'appliquer la dérogation prévue à l'article 8,

paragraphe 1, deuxième phrase, de la loi sur la citoyenneté, puisque vous avez déjà perdu votre nationalité danoise à l'âge de 22 ans.

Le ministère de l'Immigration et de l'Intégration vous informe que vous avez la possibilité de demander la nationalité danoise par voie de naturalisation et vous renvoie à un projet de loi relatif à cette naturalisation en cas de transfert de votre résidence au Danemark. Vous trouverez de plus amples informations sur les conditions dans la circulaire n° 10873, du 13 octobre 2015, sur la naturalisation, telle que modifiée par la circulaire n° 9248, du 16 mars 2016. [...] »

- 9 Le 9 février 2018, X a saisi le Københavns byret (tribunal municipal de Copenhague, Danemark) d'une « demande d'annulation de la décision du 31 janvier 2017 et de réexamen de l'affaire ». Le litige a été renvoyé, par ordonnance du 3 avril 2020, devant l'Østre Landsret (cour d'appel de la région Est), qui, le 4 juin 2020, a décidé qu'il examinerait l'affaire en première instance.

LA RÉGLEMENTATION ET LA JURISPRUDENCE NATIONALES

L'article 8, paragraphe 1, de la loi relative à la nationalité

- 10 La règle relative à la perte ex lege de la nationalité danoise à l'âge de 22 ans est prévue à l'article 8, paragraphe 1, de la loi relative à la nationalité, dans sa version alors en vigueur conformément au décret de codification n° 422, du 7 juin 2004, tel que modifié en dernier lieu par la loi n° 1562, du 13 décembre 2016, était libellée comme suit au moment de la décision :

« ARTICLE 8

La personne née à l'étranger, qui n'a jamais résidé sur le territoire national et n'y a pas non plus séjourné dans des conditions indiquant une cohésion Danemark, perd sa nationalité danoise à l'âge de 22 ans, à moins qu'elle ne devienne apatride. Toutefois, le ministre des réfugiés, des migrants et de l'intégration, ou la personne qu'il habilite à cet effet, peut, sur demande présentée avant cette date, autoriser le maintien de la nationalité. »

- 11 La disposition relative à la perte de la nationalité danoise, sur laquelle repose la décision du ministère de l'Immigration et de l'Intégration dans l'affaire au principal, a été introduite initialement par la loi n° 123 du 18 avril 1925 et figurait alors à l'article 6 de cette loi. Il résulte des travaux préparatoires relatifs à cette disposition (voir projet de loi n° 26 du 30 octobre 1924) qu'elle correspond à l'article 9 du projet de loi original (voir projet de loi n° 94 déposé le 1^{er} février 1924). Il ressort de ce projet de loi que cette disposition repose sur une coopération commune aux pays nordiques qui a donné lieu à un projet de nouvelles lois sur la nationalité au Danemark, en Norvège et en Suède (rapport des délégués de novembre 1921). Il ressort également des observations spécifiques que cette disposition visait à empêcher la transmission de la nationalité danoise de génération en génération à des personnes établies à l'étranger qui n'avaient

aucune connaissance du Danemark ni aucun lien avec ce pays. En ce qui concerne les raisons de l'introduction de cette règle et de la possibilité de dérogation prévue à la deuxième phrase de cette disposition, le projet de loi indique, dans ses observations spécifiques, ce qui suit :

« *ARTICLE 9*

En ce qui concerne la motivation générale des règles proposées, nouvelles au regard de la législation applicable, il convient de se référer au rapport des délégués de novembre 1921 ; toutefois, il est à présent suggéré que les générations nées à l'étranger perdent leur nationalité danoise à l'âge de 22 ans. Cette modification a été actée par les délégués lors de la réunion qui s'est tenue à Kristiania en novembre 1923, conformément à l'avis de la commission constitutionnelle suédoise dans son avis n° 15, du 13 mars 1923. Il a été envisagé de prévoir des exceptions pour des personnes dont les deux parents sont nés dans le pays d'origine. Toutefois, on est parvenu à la conclusion que, même dans ces circonstances, il n'est pas tout à fait rare que les enfants grandissent sans connaissances significatives du pays d'origine de leurs parents ou sans lien avec ce pays. Dans la mesure où il est raisonnable que la personne concernée puisse conserver sa nationalité danoise au-delà de l'âge de 22 ans, cela peut se faire par résolution royale conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, dernière phrase. Ce faisant, une disposition similaire figure à l'article 8 de la loi n° 1898 de sa formulation initiale. [...] »

- 12 L'actuelle loi relative à la nationalité a été introduite par la loi n° 252, du 27 mai 1950. Dans le projet de loi n° 125 du 2 mars 1950, les observations spécifiques relatives à la disposition de l'article 8, paragraphe 1, précisent notamment :

« *Ad article 8*

La disposition du premier alinéa correspond à l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la loi de 1925. Toutefois, afin d'éviter les difficultés d'interprétation, on n'a pas cru devoir, comme jusqu'alors, mettre en avant différentes catégories de séjour assimilées à une résidence plutôt que d'autres. En outre, il est suggéré que, contrairement à ce qui est actuellement le cas, de pouvoir adopter des résolutions royales sur le maintien de la nationalité également après l'âge de 22 ans du demandeur, dès lors que la demande a été introduite avant l'âge de 22 ans. »

- 13 L'article 8, paragraphe 1, de la loi sur la naturalisation, alors en vigueur, a été modifié par la loi n° 1018, du 23 décembre 1998, qui a repris le libellé qu'elle avait au moment de la décision. Cette modification s'explique, selon les travaux préparatoires du projet de loi n° 69 du 28 octobre 1998, par la nécessité de préciser dans la disposition, que l'intéressé ne perd sa nationalité danoise que s'il ne devient pas apatride. Par ailleurs, il a été proposé de ne pas modifier les règles relatives à la perte de la nationalité danoise.

- 14 La loi relative à la nationalité a été modifiée ensuite par la loi n° 311 du 5 mai 2004, qui n'a toutefois pas modifié l'article 8 de la loi. Selon le point 2.2.2. des remarques générales de la loi modificative (voir projet de loi n° L 138 du 28 janvier 2004, concernant l'article 8) :

« ... L'article 8 de cette loi prévoit la perte de la nationalité danoise pour défaut de lien de rattachement au Danemark. »

- 15 En outre, selon le même point 2.2.2 de ce projet de loi, bien qu'une personne n'ait jamais résidé au Danemark, elle ne perd pas la nationalité danoise en pratique si elle a séjourné au Danemark au moins un an avant d'avoir atteint l'âge de 22 ans. S'agissant des motifs justifiant l'absence de perte de nationalité en cas de séjour au Danemark durant au moins un an, il ressort des travaux préparatoires que :

« Dans ces cas, la durée du séjour est considérée en elle-même comme impliquant que la personne en question présente une cohésion avec le Danemark. »

- 16 Par ailleurs, il ressort du point 2.2.2. du projet de loi que des séjours de plus courte durée, c'est-à-dire d'une durée inférieure à un an, peuvent impliquer que la nationalité danoise n'est pas perdue si le séjour est l'expression d'une « cohérence particulière avec le Danemark ». Selon les travaux préparatoires, il peut s'agir de l'exécution du service militaire, de séjours d'études supérieures, de séjours de formation ou de séjours de vacances récurrents d'une certaine durée.

- 17 Enfin, il est indiqué au point 2.2.2 concernant la dérogation à la première phrase après examen au cas par cas :

« Dans des circonstances dans lesquelles la nationalité danoise est normalement perdue, le ministère de l'Intégration peut, sur demande présentée avant l'âge de 22 ans, autoriser le demandeur à conserver sa nationalité. La décision de maintien de la nationalité est prise au cas par cas. L'appréciation s'appuie notamment sur les connaissances de la langue danoise de l'intéressé, sur l'étendue des séjours de vacances ou similaires, au Danemark et sur les contacts avec le Danemark par ailleurs, par exemple par le biais d'échanges de correspondance avec des parents danois ou des contacts avec des associations danoises à l'étranger. La perte de la nationalité danoise en vertu de l'article 8 s'étend aux enfants de l'intéressé, à moins qu'ils ne deviennent apatrides. [...] »

La pratique administrative danoise du ministère de l'Immigration et de l'Intégration

- 18 Il ressort du libellé alors en vigueur de l'article 8, paragraphe 1, première phrase, de la loi relative à la nationalité que les ressortissants danois nés à l'étranger qui ont la double nationalité et qui n'ont pas résidé au Danemark ou qui n'y ont pas séjourné dans des conditions indiquant une cohésion avec le Danemark perdent la nationalité [danoise] à l'âge de 22 ans. Toutefois, avant d'avoir atteint l'âge de

22 ans, ils peuvent demander au ministère de l'Immigration et de l'Intégration à conserver leur nationalité danoise.

- 19 Selon le ministère de l'Immigration et de l'Intégration, la résidence au Danemark est réputée exister lorsqu'elle est enregistrée dans le registre central des personnes (CPR) et a duré au moins 3 mois avant l'âge de 22 ans. En outre, la résidence est réputée exister lorsque la personne demandant l'attestation du maintien de sa nationalité danoise peut prouver qu'elle a eu une adresse de résidence au Danemark pendant au moins 3 mois consécutifs avant l'âge de 22 ans, et que les raisons et circonstances entourant le séjour ont été d'une nature qui justifie que le séjour ait d'emblée été envisagé pour une durée d'au moins 3 mois. En outre, la résidence dans un [autre] pays nordique pendant au moins 7 ans est assimilée à une résidence au Danemark.
- 20 En ce qui concerne la disposition relative à la cohésion avec le Danemark, il résulte des travaux préparatoires de cette disposition qu'une distinction est faite entre les situations dans lesquelles le séjour au Danemark a été inférieure ou supérieure à un an avant l'âge de 22 ans. Si le séjour a été d'au moins un an, les autorités reconnaissent, après de nombreuses années de pratique constante selon les informations, qu'il existe une cohésion suffisante avec le Danemark pour le maintien de la nationalité danoise. En revanche, si le demandeur a séjourné au Danemark pendant moins d'un an, les exigences relatives à la cohésion sont plus strictes. Dans ce cas, le demandeur doit justifier que les séjours plus courts sont néanmoins l'expression d'une « cohésion particulière avec le Danemark ». À cet égard, l'accent pourra notamment être mis sur le point de savoir si les séjours ont été effectués peu avant l'âge de 22 ans ou s'ils remontent à de nombreuses années auparavant, s'ils sont censés traduire une volonté propre du demandeur de visiter le Danemark ou résultent, par exemple, de dispositions prises par les parents ou l'employeur.
- 21 Pour apprécier s'il est possible d'autoriser le maintien de la nationalité danoise conformément l'article 8, paragraphe 1, deuxième phrase, de la loi danoise alors en vigueur, même si les conditions de rattachement énoncées à la première phrase ne sont pas remplies, la pratique administrative met l'accent sur une série d'autres éléments, tels que la durée totale du séjour du demandeur au Danemark, le nombre de séjours au Danemark, le fait que les séjours ont été effectués peu avant l'âge de 22 ans, ou qu'il remontent à plusieurs années auparavant, et le fait que le demandeur parle couramment le danois et a par ailleurs un lien avec le Danemark, par exemple par le biais de contacts avec des parents danois ou par le biais d'associations danoises ou autres.
- 22 En ce qui concerne le moment de la demande, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration traite les demandes de certificat de nationalité danoise, quelle que soit la date à laquelle la demande a été présentée, y compris si elle a été présentée avant l'âge de 21 ans, entre l'âge de 21 et 22 ans ou après que le demandeur a atteint l'âge de 22 ans. Si une demande de certificat de citoyenneté danoise a été reçue et traitée avant l'âge de 21 ans, le ministère de l'Immigration et de

l'Intégration délivre un certificat de citoyenneté au demandeur sous réserve de la perte de la nationalité danoise en vertu de l'article 8 de la loi sur la citoyenneté, ce qui signifie que le ministère prend uniquement position sur le point de savoir si le demandeur a acquis la nationalité danoise, et non sur celui de savoir s'il l'a conservée. Cela tient au fait que, selon la pratique du ministère, l'appréciation du maintien [de la nationalité] doit intervenir le plus possible de l'âge de 22 ans.

L'article 8, paragraphe 1, de la loi relative à la nationalité après l'arrêt Tjebbes

- 23 À la suite de l'arrêt Tjebbes, rendu postérieurement à la décision litigieuse du 31 janvier 2017 dans l'affaire au principal, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration a estimé dans le document « *Orientering om behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes* » (Informations sur le traitement des demandes de certificat de maintien de la nationalité danoise suite à l'arrêt de la Cour de justice européenne dans l'affaire C-221/17, Tjebbes) qu'il y avait lieu, en raison de cet arrêt, de modifier les règles légales relative à la perte de la nationalité danoise. Dans le même temps, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration a estimé que les anciens ressortissants danois ayant atteint l'âge de 22 ans au 1^{er} novembre 1993 ou postérieurement, qui avaient demandé le maintien de leur nationalité danoise avant d'avoir atteint l'âge de 22 ans et qui avaient fait l'objet d'une décision de perte de la nationalité en vertu de l'article 8 de la loi (alors en vigueur), qui perdait également leur citoyenneté de l'Union, pourraient demander le réexamen de leur demande.
- 24 X n'avait pas demandé à conserver sa nationalité danoise avant l'âge de 22 ans. Selon le ministère de l'Immigration et de l'Intégration, elle n'a donc pas pu faire réexaminer son cas, et donc la décision contestée du 31 janvier 2017, conformément au document d'information précité.
- 25 Sur la base de ce qui précède, l'article 8, paragraphe 1, de la loi danoise relative à la citoyenneté a été modifié, pour lui donner son libellé actuel, par la lov nr. L 63 af 28. januar 2020 om ændring af lov om dansk indfødsret mv (loi n° L 63 du 28 janvier 2020 modifiant notamment la loi sur la nationalité danoise), par laquelle le terme « der » (« qui ») a été remplacé par « som » (synonyme de « der ») dans la première phrase de la disposition. Il ressort des travaux préparatoires à la disposition (voir projet de loi n° L 83 du 12 décembre 2019, p. 1), que cette clarification de l'article 8 paragraphe 1, implique que, lors du traitement des demandes de preuve d'attestation de maintien de la nationalité danoise, le ministère de l'Immigration et de d'intégration devra inclure un certain nombre de facteurs supplémentaires en vue de procéder à une évaluation individuelle des effets par rapport au droit de l'Union d'un déchéance de la nationalité danoise et donc de la citoyenneté de l'Union. Cette disposition est désormais libellée comme suit par l'arrêté de codification n° 1191, du 5 août 2020, sur la naturalisation danoise :

« **ARTICLE 8**

La personne née à l'étranger, qui n'a jamais résidé au Danemark et n'y a pas non plus séjourné dans des conditions indiquant une cohésion avec le Danemark, perd sa nationalité danoise à l'âge de 22 ans, à moins qu'elle ne devienne apatride. Toutefois, le ministre des réfugiés, des migrants et de l'intégration, ou la personne qu'il habilite à cet effet, peut, sur demande présentée avant cette date, autoriser le maintien de la nationalité. »

- 26 S'agissant de cette modification, il ressort des considérations générales sur le projet de loi, première phrase :

« La Cour de justice de l'Union européenne a rendu, le 12 mars 2019, un arrêt concernant les règles néerlandaises relatives à la perte de la nationalité (arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-221/17, Tjebbes). La [Cour] indique, notamment, que, conformément à son arrêt du 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08), la situation d'un citoyen de l'Union qui ne possède la nationalité que d'un seul État membre et qui, suite à la perte de la nationalité de son État membre, perd simultanément son statut de citoyen de l'Union et les droits qui y sont attachés, relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union. Dans l'exercice de leur compétence en matière de nationalité, les États membres doivent donc, dans ces cas, respecter le droit de l'Union.

La [Cour] indique en outre qu'un État membre peut valablement considérer, en application de ses compétences pour fixer les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, que la nationalité traduit la manifestation d'un lien effectif entre lui-même et ses ressortissants, et associer en conséquence à l'absence ou à la cessation d'un tel lien effectif la perte de sa nationalité. De même, un État membre peut valablement vouloir protéger l'unité de nationalité au sein d'une même famille.

Toutefois, selon le point 40 de l'arrêt, il appartient aux autorités de vérifier si la perte de la nationalité de l'État membre concerné, lorsqu'elle entraîne la perte du statut de citoyen de l'Union et des droits qui en découlent, est conforme au principe de proportionnalité en ce qui concerne les conséquences qu'elle comporte sur la situation de la personne concernée et, le cas échéant, des membres de sa famille, au regard du droit de l'Union.

Selon le ministère de l'Immigration et de l'Intégration, cet arrêt implique que le ministère, lors de l'examen des demandes de certificat du maintien de la nationalité danoise, devrait prendre en considération un certain nombre d'éléments supplémentaires afin de procéder à un examen individuel des effets, au regard du droit de l'Union, de la perte de la nationalité danoise et, partant, de la citoyenneté de l'Union. Le ministère devrait donc apprécier si les effets de la perte de la citoyenneté de l'Union au regard du droit de l'Union sont proportionnés à l'objectif de cette perte (à savoir l'existence d'un lien de rattachement réel entre les ressortissants danois et le Danemark).

Le ministère de l'Immigration et de l'Intégration a estimé que la mise en œuvre de cet arrêt nécessiterait une modification de la règle concernant la perte de la nationalité danoise pour les enfants, prévue à l'article 8, paragraphe 2, et dans l'exposé des motifs, ainsi qu'une clarification de l'article 8, paragraphe 1, et de l'article 8 A.

Dans ces conditions, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration propose de modifier l'article 8, paragraphe 2, et de préciser les commentaires de l'article 8, paragraphe 1, et de l'article 8 A. [...] [...] D'autre part, la précision apportée à l'article 8, paragraphe 1, implique que, lors de l'examen des demandes de certificats du maintien de la nationalité danoise, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration prenne en considération un certain nombre d'éléments afin de procéder à un examen individuel des effets, au regard du droit de l'Union, de la perte de la nationalité danoise et, partant, de la citoyenneté de l'Union. »

- 27 Le point 2.3.3 du projet de loi fait également état de la question du maintien de l'exigence prévue à l'article 8, selon laquelle la demande de maintien de la nationalité danoise doit avoir été introduite avant l'âge de 22 ans à la lumière de l'arrêt Tjebbes :

« La question peut susciter des doutes, notamment à la lumière des différences entre le régime néerlandais qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne et l'article 8, paragraphe 1, de la loi sur la citoyenneté. À cet égard, on peut mentionner en particulier que le régime néerlandais prévoyait la possibilité de conserver la nationalité de manière continue en soumettant une demande de titre de voyage ou un autre document confirmant la nationalité néerlandaise. À cet égard, il convient toutefois de relever que le système danois prévoit, avant l'âge de 22 ans, un examen individuel, comme l'a demandé la Cour, et que cet arrêt ne semble pas imposer la possibilité systématique d'un tel examen. Dans ce contexte, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration estime que cet arrêt ne s'oppose pas au maintien d'un régime tel que celui prévu à l'article 8, paragraphe 1, de la loi relative à la nationalité, qui implique que les ressortissants danois nés à l'étranger, qui n'ont jamais résidé au Danemark et qui n'y ont pas non plus séjourné dans des conditions de cohésion avec le Danemark doivent introduire une demande avant l'âge de 22 ans afin de conserver la nationalité danoise. Toutefois, à la suite de l'appréciation effectuée par le ministère de l'Immigration et de l'Intégration, ce dernier devrait, lors de l'examen des demandes de certificats du maintien de la nationalité danoise, prendre en considération un certain nombre d'éléments supplémentaires par rapport à ce qui était le cas auparavant, afin de procéder à un examen individuel des effets, au regard du droit de l'Union, de la perte de la nationalité danoise et, partant, de la citoyenneté de l'Union. Le ministère devrait donc apprécier si les effets de la perte de la citoyenneté de l'Union au regard du droit de l'Union sont proportionnés à l'objectif de cette perte (à savoir l'existence d'un lien de rattachement réel entre les ressortissants danois et le Danemark). Dans cette appréciation de la proportionnalité au regard du droit de l'Union, il y a lieu de

tenir compte des éléments précisés par la Cour aux points 44 et suivants de l'arrêt.

[...]

En pratique, l'arrêt [Tjebbes] signifie, en d'autres termes, que lors de l'appréciation d'une demande de certificat de maintien de la nationalité danoise d'un demandeur, il y a également lieu de tenir compte des éléments de connexion avec d'autres pays de l'Union, par exemple si la personne concernée, après la perte de la citoyenneté de l'Union, éprouve des difficultés à maintenir une relation familiale ou de travail dans un (ou plusieurs) État(s) membre(s) déjà établie(s) lors de l'exercice par le citoyen de l'Union du droit à la libre circulation au sein de l'Union. Comme mentionné, les souhaits hypothétiques ou futurs d'établir des liens familiaux ou professionnels avec un ou plusieurs États membres ne sont pas pertinents pour cette appréciation. [...] »

Sur la pratique administrative danoise découlant de l'arrêt Tjebbes

- 28 Selon le ministère de l'Immigration et de l'Intégration, la pratique décrite aux points 18 à 22 continuerait à s'appliquer postérieurement à l'arrêt Tjebbes. Le ministère a indiqué que, toutefois, à la suite de la modification de l'article 8, paragraphe 1, deuxième phrase, de la loi relative à la nationalité, les effets, au regard du droit de l'Union, d'une perte de la nationalité danoise et, partant, de la citoyenneté de l'Union font également l'objet d'un examen individuel.

La circulaire sur la naturalisation

- 29 En vertu de l'article 44, paragraphe 1, de la loi fondamentale, aucun étranger ne peut acquérir la nationalité autrement qu'en vertu de la loi (naturalisation). La majorité des partis représentés au Folketing (parlement danois) ont conclu un accord sur les critères de reconnaissance de la nationalité. Les critères alors appliqués figurent dans la circulaire n° 10873, du 13 octobre 2015, sur la naturalisation, telle que modifiée par la circulaire n° 9248, du 16 mars 2016. Il en résulte que les anciens ressortissants danois qui ont perdu leur nationalité danoise en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la loi relative à la nationalité doivent, en principe, remplir les conditions générales d'acquisition de la nationalité danoise par la loi (naturalisation). Cela signifie que les personnes qui remplissent les conditions de séjours, d'âge, d'honorabilité, de [règlement des] dettes dues à l'administration, d'autonomie, d'emploi, de connaissances de la langue danoise et de la société, de la culture et de l'histoire du Danemark prévues par la circulaire, sont inscrites dans le projet de loi du gouvernement relatif à l'octroi de la nationalité.
- 30 Il ressort de l'article 13 de la circulaire, notamment, que, les exigences générales en matière de séjour peuvent être assouplies à l'égard des personnes qui possédaient auparavant la nationalité danoise ou qui sont d'origine danoise. Des lignes directrices particulières pour l'inscription dans un projet de loi sur l'octroi

de la nationalité dans de tels cas figurent à l'annexe 1, points 2, 3 et 4. Il ressort de l'annexe 1, notamment, que les demandes de naturalisation d'anciens citoyens danois qui ne sont pas nés au Danemark et qui ne remplissent pas les conditions générales de résidence, sont soumises au comité de la nationalité du Folketing. La saisine de ce comité, en vue de se solliciter son avis sur le point de savoir s'il peut être dérogé aux conditions générales de séjour, n'équivaut pas à l'octroi d'une dérogation au demandeur.

- 31 Cette circulaire a été modifiée par la suite et les critères applicables résultent de la circulaire n° 9461, du 17 juin 2021, sur la naturalisation, ce qui implique en conséquence que les anciens ressortissants danois, qui ont perdu leur nationalité danoise en vertu de l'article 8, paragraphe 1, de la loi relative à la nationalité, doivent en principe remplir les conditions générales d'acquisition de la nationalité danoise, tout en permettant d'assouplir la condition de séjour.
- 32 En outre, en vertu de l'article 9 d de la loi sur les étrangers, conformément au décret de consolidation n° 412 du 9 mai 2016 autrefois en vigueur et au décret de consolidation n° 1513, du 22 octobre 2020 actuellement en vigueur, un titre de séjour est accordé à un étranger qui avait auparavant la nationalité danoise, à moins que celle-ci n'ait été invalidée ou retirée en application des articles 8 A ou 8 B de la loi relative à la nationalité.

LE DROIT DE L'UNION

- 33 Les dispositions du droit de l'Union sur lesquelles porte la présente affaire sont l'article 20 TFUE ainsi que l'article 7 de la Charte, tel qu'interprétés par la Cour, notamment, dans l'arrêt Tjebbes.

LE DROIT INTERNATIONAL

- 34 La convention européenne sur la nationalité adoptée le 6 novembre 1997 dans le cadre du Conseil de l'Europe (ci-après la « convention européenne sur la nationalité ») est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000. Elle a été ratifiée par le Danemark le 4 juin 2002. Il ressort de l'article 7, paragraphe 1, de cette convention que le droit interne de tout État contractant ne peut prévoir la perte de la nationalité ex lege ou à l'initiative de l'État contractant, qui énumère un certain nombre d'exceptions. Les cas visés à l'article 7, paragraphe 1, sous e), exonèrent le cas suivant :

e) *absence de tout lien effectif entre l'État [p]artie et un ressortissant qui réside habituellement à l'étranger ;*

LES ARGUMENTS DES PARTIES

- 35 X soutient que l'article 8, paragraphe 1, de la loi sur la nationalité, relatif à la perte ex lege de la nationalité danoise, est contraire à l'article 20 TFUE, lu en combinaison avec l'article 7 de la Charte.
- 36 À l'appui de cette thèse, X soutient que la perte automatique et sans exception prévue par cette disposition, bien qu'elle poursuive un but licite et objectif de maintien d'un lien réel de rattachement et de sauvegarde du rapport particulier de solidarité et de loyauté entre l'État membre et ses citoyens, n'est pas proportionnée.
- 37 La disposition implique que la perte [de la nationalité] après l'âge de 22 ans permet le recouvrement de la nationalité danoise uniquement dans le cadre du régime général de naturalisation résultant de l'application combinée de la circulaire sur la nationalité et de l'article 9 d de la loi sur les étrangers qu'avec la possibilité d'assouplissement résultant de l'article 13 de la circulaire, lu en combinaison avec l'annexe 1, point 3, relative à la condition de séjour ininterrompu de 9 ans.
- 38 Selon la réglementation en cause, il n'existe donc pas aisé d'obtenir l'interruption ou la prolongation du délai au terme duquel la perte [de nationalité] peut intervenir.
- 39 Dans l'arrêt Tjebbes, la Cour a considéré que les règles néerlandaises relatives à la perte [de la nationalité] étaient proportionnées (voir points 41, 42 et 48 de cet arrêt), dans une situation dans laquelle une personne peut recouvrer la nationalité ex tunc uniquement dans le cadre de la demande d'un document de voyage ou de tout autre document confirmant sa nationalité (néerlandaise). Il s'ensuit que les règles relatives à la perte de la nationalité ne peuvent être proportionnées que si, comme dans l'arrêt Tjebbes, elles sont liées à un accès très simplifiée au recouvrement de la nationalité, lequel n'est pas prévu par la réglementation danoise. En outre, selon la réglementation danoise, le recouvrement de la nationalité n'est pas effectué ex tunc. La possibilité de recouvrement prévue par le droit danois ne constitue donc pas un moyen de recouvrer facilement la nationalité danoise répondant à l'exigence de proportionnalité prévue par le droit de l'Union, telle qu'elle est énoncée dans l'arrêt Tjebbes.
- 40 Le ministère de l'Immigration et de l'Intégration soutient que l'article 8, paragraphe 1, de la loi relative à la nationalité, qui prévoit la perte de plein droit de la nationalité danoise pour défaut de rattachement au Danemark, n'est pas contraire à l'article 20 TFUE, lu en combinaison avec l'article 7 de la Charte.

- 41 À l'appui de cette thèse, le ministère de l'Immigration et de l'Intégration soutient que la réglementation danoise concernant la perte de la nationalité à l'âge de 22 ans est fondée sur des motifs légitimes et proportionnés. Pour apprécier la légalité et la proportionnalité de la réglementation danoise, il convient de tenir dûment compte du fait que les États membres disposent d'une large marge d'appréciation lorsqu'il s'agit de définir les conditions d'acquisition et de perte de la nationalité.
- 42 L'appréciation de la légalité et de la proportionnalité de l'article 8, paragraphe 1, de la loi relative à la nationalité à l'égard des personnes ayant atteint l'âge de 22 ans au moment de la demande doit reposer sur une appréciation globale du régime danois de la perte et du recouvrement de la nationalité. Le législateur danois a estimé que les personnes nées à l'étranger et n'ayant pas vécu au Danemark ou résidé de manière significative dans le pays, perdent progressivement leur relation de loyauté et de solidarité et leur lien avec le Danemark au fur et à mesure qu'elles grandissent et que dans le cas de ces personnes, il est donc particulièrement proportionné de distinguer leur situation juridique avant et après l'âge de 22 ans. L'article 8 prévoit ainsi un délai raisonnable et proportionné de 22 ans pour la perte ex lege de la nationalité des personnes qui sont nées et ont grandi à l'étranger et qui n'ont que peu résidé au Danemark avant l'âge de 22 ans. L'article 8 de la loi relative à la nationalité ne s'appliquera pas à une personne née au Danemark et qui a acquis la nationalité danoise à la naissance. Cela signifie que cette personne ne pourra pas perdre sa nationalité danoise ex lege, même si elle quitte le Danemark peu après sa naissance et n'a donc ni résidé ni séjourné au Danemark pendant au moins un an. La proportionnalité de la perte ex lege de la nationalité pour les personnes ayant atteint l'âge de 22 ans doit être appréciée à la lumière des règles très clémentes de conservation de la nationalité jusqu'à l'âge de 22 ans.
- 43 L'article 8, paragraphe 1, de la loi relative à la nationalité garantit, globalement, que les personnes qui possèdent la nationalité danoise présentent un certain degré de solidarité et de loyauté ainsi qu'un lien suffisant avec le Danemark. L'arrêt *Tjebbes* et l'arrêt du 2 mars 2010, *Rottmann* (C-135/08, EU:C:2010:104) reconnaissent cela comme des motifs légitimes dont les États membres peuvent tenir compte dans l'appréciation de la perte de la nationalité, qui a pour corolaire la perte de la citoyenneté de l'Union. La légalité de cette prise en compte lors de l'appréciation de la perte de la nationalité par les États membres trouve également son appui dans le droit international public, conformément à l'article 7, paragraphe 1, sous e), de la convention sur le droit de la nationalité. En outre, la légalité et la proportionnalité sont étayées par le fait que le ministre de l'Immigration et de l'Intégration, à la suite d'une demande introduite avant la date mentionnée à l'article 8, paragraphe 1, première phrase, de la loi relative à la nationalité, à savoir entre l'âge de 21 ans et 22 ans, peut permettre, sur la base d'une appréciation au cas par cas, que la nationalité soit néanmoins conservée. Selon la jurisprudence, dans une telle situation, le maintien de la nationalité n'est pas soumis à des exigences strictes, ainsi qu'il a été dit au point 21 des présentes conclusions.

- 44 L'article 8, paragraphe 1, de la loi relative à la nationalité, dans la rédaction qu'il a reçue postérieurement à l'arrêt Tjebbes, prévoit également un examen individuel des conséquences de la perte de la nationalité danoise et donc de la citoyenneté de l'Union au regard du droit de l'Union pour les personnes n'ayant pas atteint l'âge de 22 ans au moment de la demande. Le ministère de l'Immigration et d'Intégration doit donc, lors du traitement des demandes présentées avant l'âge de 22 ans, se référer à l'actuel article 8, paragraphe 1, deuxième phrase, de la loi danoise relative à la nationalité, apprécier si les effets de la perte de nationalité du demandeur au regard du droit de l'Union sont proportionnés à la finalité de la perte. Cette appréciation tient également compte des éléments de rattachement qui se rattachent aux autres pays de l'Union. Ce régime garantit, notamment, qu'il soit satisfait à l'exigence prévue au point 41 de l'arrêt Tjebbes.
- 45 Dans le cadre de l'appréciation de la proportionnalité de l'article 8, paragraphe 1, de la loi relative à la nationalité, il convient encore de s'attacher à la possibilité, pour les personnes ayant atteint l'âge de 22 ans et qui ont perdu ex lege leur nationalité danoise, de la recouvrer dès lors qu'un certain nombre de conditions sont réunies, parmi lesquelles figure l'exigence d'un titre de séjour permanent et une condition de séjour. Lors de la saisine de la commission constitutionnelle du Parlement danois en vue de recueillir sa position sur la possibilité de déroger à ces exigences et sur la possibilité de recouvrement, il sera possible de procéder à une évaluation individuelle des conséquences d'une perte de nationalité par rapport à la question de savoir si la nationalité doit être recouvrée.

LE CADRE DANS LEQUEL LES QUESTIONS SONT POSEES

- 46 Il résulte de l'article 8, paragraphe 1, première phrase, de la loi relative à la nationalité, dans les versions de cette disposition en vigueur à l'époque et actuellement en vigueur, qu'un ressortissant danois né à l'étranger et ayant une double nationalité, qui n'a pas résidé au Danemark et n'y a pas séjourné dans des conditions indiquant une cohérence avec le Danemark et qui, avant l'âge de 22 ans, n'a pas demandé à conserver sa nationalité danoise, perd cette nationalité à l'âge de 22 ans. Dès lors, si l'intéressé n'a pas la nationalité d'un État membre de l'Union, il perd également la citoyenneté de l'Union.
- 47 Après avoir atteint l'âge de 22 ans, la nationalité ne peut être recouvrée que dans le cadre du régime général de naturalisation résultant de la circulaire sur les étrangers, lue en combinaison avec l'article 9 d de la loi sur les étrangers. L'assouplissement résultant de l'article 13 de la circulaire en ce qui concerne au surplus l'exigence d'un séjour ininterrompu de 9 ans en vertu de l'article 7 de la circulaire ne change rien au fait que, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de ladite circulaire, le demandeur doit résider sur le territoire national au moment de la demande. L'assouplissement prévu à l'article 13, lu en combinaison avec l'annexe 1, point 3, dont il est convenu qu'elle servirait de base à un éventuel assouplissement de la condition de séjour en cas de demande de recouvrement de

nationalité déposée par X, a, selon les informations dont dispose la juridiction de céans, un champ d'application très limité.

- 48 Selon la juridiction de céans, la portée de l'arrêt Tjebbes, notamment des points 41, 42 et 48, lus en combinaison avec les points 9 et 22, est incertaine.
- 49 Dans ce contexte et au vu de la teneur de l'arrêt Tjebbes au demeurant, la juridiction de céans estime qu'il existe un doute tel quant à la compatibilité avec l'article 20 TFUE, lu en combinaison avec l'article 7 de la Charte, de la perte, automatique et sans exception de la nationalité (et, partant, de la citoyenneté de l'Union), qui, en vertu de l'article 8, paragraphe 1, première phrase, de la loi relative à la nationalité, intervient à l'âge de 22 ans, en liaison avec l'accès difficile au recouvrement de la nationalité par naturalisation après l'âge de 22 ans, qu'il est nécessaire d'interroger la Cour à cet égard.
- 50 Pour les raisons qui précèdent, la juridiction de céans, statuant en première instance, estime nécessaire de saisir la Cour des questions préjudicielles formulées ci-dessous.

ORDONNONS

L'Østre Landsret (Cour d'appel de la région Est, Danemark) demande à ce qu'il plaise à la Cour de justice de l'Union européenne répondre aux questions préjudicielles suivantes :

1. L'article 20 TFUE, lu en combinaison avec l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, s'oppose-t-il à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, qui prévoit que les personnes nées hors de cet État membre et qui n'y ont jamais résidé ou séjourné dans des circonstances indiquant une cohésion avec ledit État membre perdent ex lege la nationalité de cet État à l'âge de 22 ans, ce qui entraîne, pour les personnes qui ne sont pas ressortissantes d'un autre État membre, la perte de leur statut de citoyen de l'Union et des droits qui y sont attachés, alors qu'il résulte du régime en cause au principal,

a) que la cohésion avec l'État membre est notamment présumée exister en cas de séjour(s) d'une durée totale d'un an dans cet État membre,

b) qu'il est possible, si une demande de maintien de la nationalité est introduite avant d'avoir atteint l'âge de 22 ans, d'être autorisé à conserver la nationalité de l'État membre dans des conditions plus souples et que les autorités compétentes examinent à cet effet les conséquences de la perte de la nationalité, et

c) que le recouvrement de la nationalité perdue après le vingt-deuxième anniversaire ne peut intervenir que par naturalisation assortie d'un certain nombre d'exigences, dont celle d'un séjour ininterrompu de longue durée dans l'État membre, étant entendu que l'exigence relative à la durée de séjour peut être quelque peu atténuée pour les anciens ressortissantes de cet État membre ?