



HAL
open science

La nationalité étatique au défi du droit de l'Union

Etienne Pataut

► **To cite this version:**

Etienne Pataut. La nationalité étatique au défi du droit de l'Union. La Revue européenne du droit, 2021. hal-03507561

HAL Id: hal-03507561

<https://hal.science/hal-03507561v1>

Submitted on 3 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La nationalité étatique au défi du droit de l'Union

Etienne Pataut

Professeur à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1)

IRJS

Dans le sens précis qui est le sien en droit français, la nationalité est le « lien juridique et politique, défini par la loi d'un État, unissant un individu au dit État »¹.

Cette précision permet de mesurer tout ce qu'il y a d'incongru à s'interroger sur les liens entre nationalité et Union européenne, la réponse la plus évidente étant, de prime abord : aucun. L'Union européenne n'étant pas un État, elle ne saurait avoir de « nationalité » ; n'ayant pas de compétence en la matière, elle ne saurait non plus avoir d'influence sur le droit étatique de la nationalité. Les Traités ne disent pas autre chose², on y reviendra.

Il reste que la nationalité n'est pas un concept purement abstrait ; le lien de droit qu'elle représente a en effet une fonction, celle de décrire une appartenance à la population constitutive d'un État et d'en tirer des conséquences juridiques.

Sous cet angle, la nette distinction entre le domaine de l'État et celui de l'Union se brouille. L'Union confère en effet des droits particuliers aux ressortissants des États membres, droits qui ont progressivement pris une telle importance qu'a émergé le concept de « citoyenneté européenne » désormais logé à l'article 20 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (« TFUE »). Selon les termes bien connus de cette disposition :

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

A la seule lecture des traités, la citoyenneté européenne ne pourrait certes être qu'un véhicule commode pour rassembler divers droits, dont la liste est donnée par le traité lui-même. Il reste que le discours sur la citoyenneté et le contenu même de cette liste (droit de vote, droit à la protection diplomatique, droit de pétition auprès du parlement européen et bien sûr liberté de circulation) ne peuvent que semer le doute. Les droits en cause, en effet, sont incontestablement des prérogatives majeures et symboliques, qui sont fréquemment attachées à l'appartenance à une collectivité politique déterminée, caractéristique de la nationalité. En ce sens, la dynamique de la citoyenneté européenne est bien proprement politique et potentiellement riche d'extensions futures³.

¹ Vocabulaire Cornu, v° Nationalité ; dans un sens proche, v. par ex. P. Lagarde, *La nationalité française*, Dalloz, 2011, n° 00.02.

² V. notamment la Déclaration jointe par les États membres à l'acte final du traité sur l'Union européenne, *JOCE* n° C 1992, 191, p. 98, réaffirmant au moment même de la création de la citoyenneté européenne, la compétence exclusive des États en matière de nationalité.

³ Sur ces points, v. part. les importants ouvrages de V. Révéillère, *Le juge et le travail des concepts juridiques – Le cas de la citoyenneté européenne*, Institut Varenne, 2018 et S. Ganty, *L'intégration des citoyens européens et des ressortissants de pays tiers en droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2021.

La tentation serait alors forte de voir dans la citoyenneté européenne une « pré-nationalité », une nationalité en devenir, ayant vocation à prendre sa pleine mesure si l'Union devait se diriger vers un fédéralisme plus achevé.

Il faut toutefois résister à cette tentation.

Outre que le devenir fédéral de l'Europe n'est, pour dire le moins, nullement tracé, la citoyenneté européenne, en dépit de son importance, est loin d'avoir acquis une ampleur suffisante pour pouvoir prétendre, aujourd'hui comme demain, remplacer la nationalité étatique.

Il n'en reste pas moins que dans la mesure où la nationalité étatique - qui reste de la compétence exclusive de chaque État - est la clé d'entrée dans ce statut spécifiquement européen - créateur de droits propres et indépendants des droits nationaux - la question de l'articulation entre les deux ne peut manquer de se poser. C'est ainsi que, progressivement, ont émergé des directives proprement européennes en la matière, rétroagissant à leur tour sur le droit purement étatique de la nationalité.

L'articulation des compétences progressivement dévoilée par la Cour (I) a eu ainsi un important impact sur le régime de la nationalité, dont témoigne aujourd'hui l'importante controverse relative aux programmes de vente de la nationalité (II).

I. Compétence étatique et compétence européenne

Il ne fait absolument aucun doute que l'accès à la nationalité relève du droit national. La compétence étatique exclusive est régulièrement réaffirmée en Europe, y compris par le juge européen (A). Il reste que l'irruption des droits fondamentaux et du contrôle de proportionnalité font peu à peu évoluer cette solution (B).

A. L'exclusivité

A première vue, il s'agit presque d'une occasion manquée que l'affaire *Rottmann*⁴, où la Cour s'est refusée à considérer qu'était contraire à l'article 17 CE (devenu 20 TFUE) l'effet conjugué de deux droits de la nationalité risquant de conduire à l'apatridie.

Était en cause en l'espèce la situation d'une personne de nationalité autrichienne. Partie pour l'Allemagne, elle demanda et obtint la nationalité allemande, ce qui eut pour conséquence, en vertu du droit autrichien, de lui faire perdre sa nationalité autrichienne. Peu de temps après, toutefois, il est apparu que l'intéressé avait dissimulé l'existence de poursuites pénales dont il faisait l'objet en Autriche. Considérant qu'il y avait là une fraude, les autorités allemandes décidèrent alors de lui retirer la nationalité récemment octroyée. Le résultat de la combinaison des lois allemandes et autrichiennes était donc de rendre apatride M. Rottmann et, dès lors, de lui faire perdre sa qualité de citoyen de l'Union. Perplexe sur la compatibilité d'un tel résultat avec les dispositions du droit européen, les autorités allemandes saisirent la Cour d'un recours en interprétation. Deux questions étaient posées, la première pour savoir si le droit européen s'opposait à un tel résultat ; la seconde pour savoir comment adapter les droits étatiques de la nationalité en cas de réponse positive.

⁴ CJUE, 2 mars 2010, aff. C-135/08, *Rottmann c. Freistaat Bayern*. Sur cet arrêt, v. part. J. Heymann, « De la citoyenneté de l'Union comme révélateur de l'Union européenne », *Europe*, Juin 2010, n° 7.

Contrairement à sa tenace et justifiée réputation d'audace, la Cour s'en est tenue à une solution d'apparence très prudente, selon laquelle « le droit de l'Union, notamment l'article 17 CE, ne s'oppose pas à ce qu'un État membre retire à un citoyen de l'Union européenne la nationalité de cet État membre acquise par naturalisation lorsque celle-ci a été obtenue de manière frauduleuse à condition que cette décision de retrait respecte le principe de proportionnalité ».

A première lecture, il semble donc bien qu'un État puisse retirer librement sa nationalité à un individu, même lorsque ce retrait le prive aussi de sa qualité de citoyen de l'Union. Cette solution peut, certes, paraître un peu en retrait ; elle s'explique toutefois par la compétence exclusive des États en matière de nationalité.

Ainsi que l'affirme la Cour, « selon une jurisprudence constante, la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre » (point 39).

Tout, il est vrai, y incitait. Le traité CE alors applicable, tout d'abord, qui liait, et lie toujours, strictement nationalité et citoyenneté, en affirmant qu'est citoyen de l'Union « toute personne ayant la nationalité d'un État membre » (article 17 CE). L'article 20 TFUE renforce encore cette compétence étatique exclusive en affirmant que la citoyenneté « s'ajoute [et non plus « complète »] à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Incontestablement, l'octroi de la citoyenneté de l'Union relève d'une décision qui ne lui appartient pas : celle-ci va de pair avec la nationalité d'un État membre.

La répartition des compétences est donc très claire : au droit de chacun des États de déterminer ses propres nationaux ; au droit de l'Union le soin d'en tirer des conséquences quant à la citoyenneté de l'Union. La solution européenne ne semble donc présenter aucune spécificité par rapport au principe de compétence étatique exclusive en matière de nationalité posé par le droit international public⁵, que la Cour de justice a d'ailleurs déjà eu l'occasion de transposer à l'Europe⁶.

Il reste que si l'affaire *Rottmann* a fait tant de bruit, c'est bien parce que cette réaffirmation de la compétence exclusive a été assortie d'une précision qui ouvre un grand espace de débat⁷.

B. La proportionnalité

La compétence exclusive n'implique nullement que la Cour, comme l'y invitaient certains États intervenus à la procédure, devait purement et simplement s'abstenir de tout contrôle. Comme elle le rappelle, « le fait qu'une matière ressortit à la compétence des États n'empêche pas que, dans ces situations relevant du droit de l'Union, les règles nationales concernées doivent respecter ce dernier » (point 41)⁸. Valable dans de nombreux domaines du droit,

⁵ Paul Lagarde, *op. cit.*, n° 11.21.

⁶ CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, aff. C-369/90.

⁷ V. Part. J. Basedow, « Le rattachement à la nationalité et les conflits de nationalité en droit de l'Union européenne », *Rev. Crit. DIP.* 2010. 427 ; S. Corneloup, « Réflexions sur l'émergence d'un droit de l'Union européenne en matière de nationalité », *JDI* 2011. 491 et S. Bariatti, « Multiple Nationalities and EU private international law », *Yearbook of PIL*, 2011, p. 1.

⁸ La solution est classique. Ainsi en matière fiscale, où la Cour utilise une formule devenue un standard jurisprudentiel : « il convient de constater que si, en l'état actuel du droit communautaire, la matière des impôts directs ne relève pas en tant que telle du domaine de la compétence de la Communauté, il n'en reste pas moins que les États membres doivent exercer leurs compétences retenues dans le respect du droit communautaire »,

l'affirmation trouve à s'appliquer en droit de la nationalité, comme la Cour avait d'ailleurs déjà eu l'occasion de l'affirmer⁹. Or, le droit de l'Union est bien affecté par la décision allemande, dans la mesure où le retrait de la nationalité fait perdre à l'intéressé sa qualité de citoyen de l'Union soit, son « statut fondamental » au regard du droit de l'Union. Dès lors, comme l'affirme la Cour (point 48), si le *principe* de la compétence exclusive ne saurait être remis en cause, il n'en reste pas moins que ses *modalités d'exercice*, elles, pourraient porter atteinte au droit de l'Union.

La solution de la Cour, en effet, pose pour l'avenir d'importants instruments de contrôle, qu'elle pourra mobiliser en cas de besoin. Il est vrai qu'en l'espèce, elle en fait un usage extrêmement prudent. Elle s'approprie, tout particulièrement, la règle de droit international autorisant le retrait d'une nationalité lorsque celle-ci a été obtenue frauduleusement. Il y a bien là, pour elle, un motif d'intérêt général, par lequel les États contrôlent légitimement le rapport de solidarité particulier unissant un État et ses ressortissants. Une telle justification englobe dans l'esprit de la Cour, non seulement la perte de la nationalité, mais encore l'éventuelle perte concomitante de la citoyenneté européenne. Le droit de l'Union s'aligne donc bien sur le droit national¹⁰.

Pour autant, la porte du contrôle n'est pas totalement fermée. Comme on l'a vu, la Cour enjoint aux juridictions nationales de vérifier qu'un tel retrait respecte bien le principe de proportionnalité. En pratique, cela implique quelques vérifications concrètes, notamment celle de s'assurer que la perte de nationalité est justifiée par rapport à la gravité de l'infraction ou au temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait.

Le contenu exact de cette intervention du droit de l'Union est sans aucun doute appelé à se préciser, notamment face à un certain raidissement des droits étatique de la nationalité, qui laissent augurer un contrôle plus étroit¹¹.

A cet égard, le principe de proportionnalité, pourrait bien trouver sa première application dans un avenir proche. Dans d'importantes conclusions, en effet, l'Avocat général Szpunar l'a proposé dans une affaire qui n'est pas sans rappeler le cas de M. Rottmann¹².

A nouveau, la mauvaise articulation de deux droits étatiques de la nationalité conduisaient à faire de la requérante une apatride. Initialement estonienne, Mme JY a sollicité une naturalisation autrichienne. Celle-ci fit l'objet d'un accord de principe donné par le Land de Basse-Autriche, à condition que l'intéressée renonce à sa nationalité estonienne. Ainsi fit-elle. En dépit des assurances données, elle se vit toutefois *in fine* refuser la nationalité autrichienne en raison de diverses infractions, notamment routières. Plus estonienne, mais pas pour autant autrichienne, l'intéressée est donc devenue apatride et, partant, privée de sa citoyenneté européenne.

CJCE, 14 février 1995, aff. C-279/93 *Schumacker*, n°21 ; même solution en matière sociale, comme l'ont montré les célèbres arrêts *Laval* et *Viking* : CJCE, 11 décembre 2007, aff. C-488/05, *Viking* et CJCE, 18 décembre 2007, aff. C-341/05, *Laval*.

⁹ CJCE, *Micheletti*, précité.

¹⁰ Depuis, v. d'ailleurs CJUE, Gde Chambre, 12 mars 2019, aff. C-221/17, *Tjebbes et al.*, qui concernait pourtant une règle néerlandaise très contestable en raison de sa rigueur excessive. Sur ce point, v. part. D. Kochenov, « The Tjebbes Fail », *European Papers*, Avril 2019, disponible en ligne sur www.europeanpapers.eu.

¹¹ Sur l'ensemble, v. S. Carrera Nunez et G. R. de Groot, *European Citizenship at the Crossroads. The role of the EU on loss and acquisition of Nationality*, 2015, WLP Pub.

¹² Demande de décision préjudicielle présentée par le Verwaltungsgerichtshof (Autriche) le 3 mars 2020, aff. C-118/20, *JY*

Les riches conclusions de l'Avocat général, dans la lignée des nombreux précédents cités, permettent de mieux comprendre le principe et l'étendue de l'intervention du droit de l'Union.

Si en effet la situation entre bien dans le champ d'application du droit de l'Union, ce n'est pas parce que les droits étatiques, estonien et autrichien, n'y sont pas conformes. C'est bien de leur *combinaison* que résulte la potentielle atteinte : la répudiation de la nationalité estonienne n'a été acceptée qu'en contemplation de la future naturalisation autrichienne ; l'assurance de naturalisation n'a été accordée qu'à condition d'une répudiation de la nationalité d'origine. Le refus final vient donc heurter une situation qui ne se conçoit que globalement et qui conduit donc à priver l'intéressée de sa citoyenneté européenne.

Si ensuite la situation heurte le principe de proportionnalité, c'est en raison de la disproportion qui existe entre la gravité des infractions (une conduite en état d'ivresse et un défaut d'apposition sur le véhicule d'une vignette de contrôle technique) et celle de la sanction (un refus de naturalisation et, partant, une perte définitive de la citoyenneté européenne). Justifiée dans son principe, l'intervention du droit européen conduirait donc, en l'espèce, à condamner une décision étatique en matière d'octroi de la nationalité. La secousse ne serait pas mince.

Il reste bien entendu, à attendre la décision de la Cour. Il n'en demeure pas moins qu'à nouveau, l'exemple montre ici combien désormais les droits de la nationalité doivent être utilisés par les États en contemplation de leur impact européen tout entier : la casuistique, petit à petit, fait émerger les exigences de l'Union en la matière.

A cet égard, deux terrains d'expériences particulièrement féconds doivent être scrutés avec attention.

Du premier, les conflits de nationalités, il ne sera pas question ici. Qu'il soit simplement permis de remarquer que la remise en cause des principes traditionnels de résolution des conflits de nationalité ne fait guère de doute. Au fil d'une jurisprudence abondante, la Cour a complètement renversé les principes habituels de primauté de la nationalité du for et de prise en considération de l'effectivité de la nationalité étrangère, au point qu'il est aujourd'hui proposé de les abandonner¹³. Ce renversement a eu lieu dans une relative discrétion, qui semble s'expliquer par le fait que les raisonnements de la Cour ne reposent nullement sur une vision abstraite des conflits de nationalités, mais bien sur une approche concrète des droits garantis au citoyen. Dès qu'est en cause un droit subjectif garanti par le traité, celui-ci doit être garanti au citoyen, peu importe qu'il possède ou pas une autre nationalité¹⁴, peu importe que l'autre nationalité soit celle du for¹⁵, peu importe que la nationalité de l'autre État membre ait été acquise dans des conditions discutables¹⁶.

Il reste que la question du conflit de nationalités, pour toucher au régime de la nationalité, n'en constitue pas le cœur conceptuel. C'est toute la différence avec le second exemple, celui

¹³ V. le modèle de codification d'envergure élaborée par le Groupe européen de droit international privé à sa session de Lausanne en 2013 : « Position du Groupe européen de droit international privé sur la solution des conflits positifs de nationalités dans les instruments existants de droit international privé de l'Union européenne », Lausanne 2013, disponible à : <https://gedip-egpil.eu/wp-content/uploads/2013/10/Position-du-Groupe-europ%C3%A9en-de-droit-international-priv%C3%A9-sur-la-solution.pdf> .

¹⁴ CJCE, 7 juillet 1992, aff. C-369/90, *Micheletti*.

¹⁵ CJUE, 14 novembre 2017, aff. C-165/16, *Toufik Lounes*.

¹⁶ CJCE, 19 octobre 2004, aff. C-200/02, *Zhu et Chen*.

des programmes de vente de nationalité, qui posent un défi autrement plus redoutable à l'Union.

II. Les programmes de vente de nationalité

Certains États dans le monde ont mis en place de véritables politiques de vente de leur nationalité. Se sont ainsi créés des « paradis nationaux » comme il existe des « paradis fiscaux ». Dans les deux cas, en effet, l'existence d'une compétence étatique exclusive permet à certains États et aux officines privées qui fournissent de lucratifs conseils des comportements opportunistes — d'aucuns diraient déloyaux — à des fins économiques. Nées dans les Caraïbes, ces politiques mercantiles et portant atteinte au cœur même de l'idée nationalité se sont développées jusqu'en Europe¹⁷. Ces programmes ont suscité une condamnation presque unanime. Peuvent-ils aller jusqu'à rendre une nationalité d'un État membre inopposable à un autre État membre ?

A. Condamnations européennes

Certains États membres, au premier rang desquels Malte et Chypre, ont en effet en la matière une politique particulièrement explicite et admettent ainsi, dans des conditions extrêmement libérales, l'achat de leur nationalité¹⁸. La difficulté ici est majeure pour l'Union, dans la mesure où la nationalité de ces États a, du fait de la citoyenneté européenne, un effet qui va bien au-delà des frontières respectives de ces deux îles.

Aussi ces programmes ont-ils valu aux États concernés de fermes condamnations de la part des institutions européennes.

Le Parlement européen, tout d'abord, a, à plusieurs reprises, vigoureusement critiqué ces programmes comme portant atteinte aux valeurs de l'Union¹⁹. Aussi, dans le 13^{ème} point de sa résolution, le Parlement :

« prie les États membres qui ont adopté des régimes nationaux autorisant la vente directe ou indirecte de la citoyenneté européenne aux ressortissants de pays tiers de mettre ces régimes en conformité avec les valeurs de l'Union ».

La formule est aimable mais fort peu opératoire. En l'état actuel du droit de l'Union, en effet, l'invocation des valeurs de celle-ci ne peut aucunement fournir de clé d'analyse (ou de condamnation) de politiques nationales en matière de nationalité. Le Parlement en est d'ailleurs parfaitement conscient, qui, au 6^{ème} point de sa résolution « reconnaît que les questions de résidence et de citoyenneté relèvent de la compétence des États membres » et, de ce fait, « prie les États membres d'exercer leurs compétences en la matière avec vigilance et de tenir compte de tout effet préjudiciable ». L'incitation reste très vague.

La compétence étatique exclusive en matière de nationalité est en effet l'infranchissable obstacle sur lequel viennent buter les appels au respect des valeurs de l'Union. En l'état actuel

¹⁷ Sur l'ensemble, v. A. Shachar, "Citizenship for sale?", in : A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad, M. Vink, *Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017, p. 789.

¹⁸ Pour la description de ces programmes, v. part. Commission européenne, « Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne », COM (2019) 12 Final du 23 janvier 2019.

¹⁹ V. la résolution du Parlement européen du 16 janvier 2014 sur la citoyenneté européenne à vendre : 2013/2995 (RSP) ; dans le même sens, mais cette fois lié à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, v. la résolution du 10 juillet 2020 : 2020/2686 (RSP).

du droit de l'Union, ce sont les États et non le Parlement, qui sont en la matière juges de l'interprétation à donner à celles-ci. Dès lors, en dehors de la pression effectuée sur un pays en particulier envers une pratique dont la condamnation politique fait l'unanimité, l'invocation des valeurs n'est absolument d'aucune utilité, ni pour décrire l'éventuelle absence de conformité entre le droit des États tel qu'il est et le droit de l'Union, ni, prospectivement, pour déterminer la direction dans laquelle devrait s'orienter le droit européen²⁰.

La Commission européenne, ensuite, s'est emparée du sujet, par le biais, tout d'abord, d'un important rapport remis au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions qui, loin de l'habituelle prudence diplomatique, est extrêmement vigoureux dans ses critiques sur ces programmes de vente de la nationalité et, plus largement, d'octroi d'un titre de séjour par investissement direct²¹. De la façon la plus nette, la Commission décrit et condamne les « éventuelles lacunes en matière de sécurité résultant de l'octroi de la citoyenneté sans condition de résidence préalable, ainsi que les risques de blanchiment d'argent, de corruption et de fraude fiscale liées à la citoyenneté ou à la résidence par investissement »²². Est critiquée la possibilité d'obtenir la nationalité de ces États sans qu'aucun lien ne soit établi entre le demandeur et l'État membre, sans qu'aucune résidence autre qu'une adresse formelle, sans même parfois qu'une présence physique autre que le jour de la remise du titre, ne soit exigée. Plus largement, la Commission y décrit avec beaucoup de détail les différents délits susceptibles d'être commis à l'occasion de ces programmes (atteinte à la sécurité des États, blanchiment, corruption, fraude fiscale...).

Ces programmes sont d'autant plus critiquables que la Commission note que les avantages de la citoyenneté de l'Union en sont précisément le cœur : ce qui est ici vendu n'est pas uniquement la nationalité maltaise ou chypriote mais bien la possibilité de bénéficier de toutes les prérogatives attachées à la qualité de citoyen européen.

Plus théoriquement, la Commission voit dans ces pratiques une remise en cause d'une conception qui serait commune aux États membres, celle de la nationalité effective.

Comme elle l'affirme :

« Cette conception commune du lien de nationalité est également à la base de l'acceptation, par les États membres, du fait que la citoyenneté de l'Union et les droits qu'elle implique en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reviennent automatiquement à toute personne qui devient l'un de leurs citoyens. L'octroi de la naturalisation sur la seule base d'un paiement monétaire, sans autre condition attestant l'existence d'un lien réel avec l'État membre accordant la naturalisation et/ou ses citoyens s'écarte des modes traditionnels d'octroi de la nationalité dans les États membres et affecte la citoyenneté de l'Union »²³.

²⁰ Sur ce recours (et l'ambiguïté de celui-ci) aux valeurs de l'Union, v. part. I. Pingel, « Les valeurs dans les traités européens », *JDI*, 2020. 845 et 1169.

²¹ Commission européenne, « Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne », COM (2019) 12 Final du 23 janvier 2019.

²² Rapport *précité*, n° 1 ; dans le même sens, v. encore Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières », COM (2019) 370 final du 24 juillet 2019, p. 7 et concl., p. 23.

²³ Rapport *précité*, n° 2.4, p. 6.

Le principe de coopération loyale, invoqué par la Commission, obligerait donc les États à adopter des règles en matière de nationalité plus conformes aux exigences du droit de l'Union qui, en l'espèce, passeraient donc par l'adoption de règles relatives à l'effectivité de la nationalité.

Passant ensuite de la théorie à la pratique, la Commission a lancé deux procédures d'infraction contre Chypre et Malte, en considérant que ces programmes d'une part ne sont pas compatibles avec le principe de coopération loyale consacré à l'article 4§3 TUE et d'autre part qu'ils portent atteinte à l'intégrité du statut de citoyen de l'Union prévu à l'article 20 TFUE²⁴.

Ces procédures sont en cours et il n'est guère aisé de savoir ce qui est susceptible d'en advenir. Il n'en reste pas moins que les bases juridiques invoquées permettent de prendre la mesure de la difficulté.

B. Vente de la nationalité, effectivité et jouissance des droits

On l'a vu, les États, y compris dans l'Union, continuent en effet à bénéficier d'une compétence exclusive indiscutée ; faute de compétence de l'Union en matière de nationalité, l'éventuelle condamnation paraît donc peu assurée. Elle n'est certes pas exclue, car si le principe d'une compétence exclusive empêche tout empiètement du droit de l'Union, l'exercice par les États de celle-ci pourra en revanche être contestée lorsqu'elle porte atteinte à une politique de l'Union. La condamnation, quoi qu'incertaine, n'est donc pas exclue.

Mais, en toute hypothèse, celle-ci ne peut conduire à une modification du droit interne de la nationalité des pays concernés ; uniquement à une ingérence, plus ou moins forte, de l'Union dans l'exercice par les États membres de leur compétence exclusive. En témoigne d'ailleurs la suite donnée à la résolution du Parlement européen de 2014. Celle-ci avait conduit à des négociations entre la Commission européenne et Malte aboutissant à un recul de l'État maltais. Mais ce recul n'était que partiel. L'État maltais n'avait en effet nullement renoncé à son programme, mais simplement accepté de le subordonner à une condition de résidence, elle-même d'ailleurs fort vague²⁵, même si la Commission avait alors déclaré s'en satisfaire²⁶, ce qui avait donc permis l'adoption définitive de la loi maltaise sur les investissements personnels. Six ans après, le compromis s'est manifestement avéré insuffisant, puisque la Commission a lancé une procédure d'infraction contre l'État.

Il est permis, donc, de s'attendre à une intervention politique et diplomatique de l'Union, soutenue par les instruments juridiques qui sont à sa disposition ; et il n'est pas exclu que cette intervention entraîne effectivement des modifications, même de mauvaise grâce, des États impliqués. Les programmes de vente de la nationalité sont incontestablement un grave dévoiement de l'idée même de nationalité et de la raison d'être de l'Union européenne. A ce titre, la légitimité de la lutte contre ces règles ne fait pas de doute.

²⁴ https://ec.europa.eu/france/news/20201020/passeports_dores_procedures_infraction_chypre_malte_fr ; la procédure a donné lieu le 9 juin 2021 à un avis formel de la Commission : https://ec.europa.eu/cyprus/news/20210609_2_en.

²⁵ Sur tous ces points, v. S. Carrera, « How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union? », *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* No. 64 / avril 2014, disponible sur : <http://www.ilecproject.eu/>, pp. 7 et 8. Il semble en effet que la loi maltaise, imposant entre le candidat et l'État une « substantial connection » soit bien moins rigoureuse que les 12 mois de résidence dont parle la Commission dans son communiqué cité *infra*, note suivante.

²⁶ Communiqué de la Commission Européenne, « Suite donnée à la résolution du Parlement européen sur la citoyenneté de l'UE à vendre, adoptée par la Commission le 2 avril 2014 », [SP\(2014\)320](https://ec.europa.eu/press/2014/04/02_14042014_01_en).

Il n'en reste pas moins qu'à titre individuel, les citoyens ainsi gratifiés de leur nationalité restent des citoyens européens et qu'en tant que tels, ils bénéficient et doivent continuer à bénéficier des droits qui sont attachés à cette qualité. En l'état actuel du droit de l'Union, il paraît tout à fait hors de portée de refuser à des ressortissants d'États membres, au prétexte d'un lien trop peu assuré avec leur État de nationalité, de jouir des prérogatives attachées à leur citoyenneté européenne. Que les États accordent trop libéralement leur nationalité est une chose ; que les individus qui ont bénéficié de ces largesses soient pour cela sanctionnés en est une autre, d'une toute autre dimension. A partir du moment où les intéressés ont rempli les conditions légales qui s'imposaient à eux, dans une matière qui ne laisse presque aucune place à l'autonomie de la volonté mais qui, bien au contraire, est entièrement entre les mains des États et de leur administration, aucune raison ne justifie qu'on puisse faire le départ entre les nationaux qui mériteraient d'avoir accès aux droits garantis par les traités et les autres.

Les États, bien entendu, ne sont pas totalement impuissants pour contester l'exercice de leurs droits par ces citoyens. Ainsi, tout particulièrement, en matière d'entrée et de séjour la directive 2004/38, applicable aux citoyens et à leur famille ne manque pas de dispositions permettant d'éloigner des ressortissants d'autres États membres, notamment en cas d'atteinte à l'ordre public. De même, à supposer d'éventuelles infractions commises par ces néo-européens, les ressources du droit pénal pourront être mobilisées pour sanctionner ces agissements. Il n'en reste pas moins que le principe même de l'accès des citoyens à leurs droits doit rester garanti.

Dans cette situation, le contrôle d'effectivité constituerait une double ingérence, dans la compétence exclusive d'un autre État membre et dans la jouissance de ses droits par le citoyen européen qui ne paraît ni juridiquement correcte, ni politiquement souhaitable.

Que les États s'accordent sur des critères communs en matière de nationalité, on ne pourrait que s'en féliciter ; qu'un État se fasse juge des conditions dans lesquels les ressortissants des autres États jouissent de leurs prérogatives attachées à leur citoyenneté porterait une atteinte fatale au principe même de la citoyenneté européenne.

Tel est d'ailleurs sans doute la conclusion principale de cette confrontation entre nationalité étatique et citoyenneté européenne. Le mouvement en cause, c'est l'évidence, n'est pas de remplacement de la première par la seconde. Il n'en reste pas moins que l'identification d'une collectivité nouvelle, celle des citoyens européens, à laquelle est conférée des prérogatives nouvelles n'est pas restée sans influence sur la nationalité étatique. La logique des droits subjectifs, qui est celle du droit de l'Union, a incontestablement ses limites. Mais elle a aussi sa dynamique propre, qui permet de comprendre à la fois la raison et l'ampleur de cette influence.

Le peuple européen n'existe peut-être pas en tant que collectivité politique autonome ; le citoyen européen existe bien, en revanche, et ses prérogatives conquérantes ne peuvent être ignorées.