



PANTHÉON-ASSAS  
UNIVERSITÉ  
PARIS

**BANQUE DES MEMOIRES**

**Master de Droit et Contentieux de l'Union européenne**  
**Dirigé par Monsieur le Professeur Fabrice PICOD**  
**2021**

***Citoyenneté de l'Union et  
marchandisation de la nationalité des  
États membres***

**Adèle KAUFFMANN**

**Sous la direction de Madame la Professeure Anastasia  
ILIOPOULOU-PENOT**



UNIVERSITÉ PARIS II  
PANTHÉON-ASSAS

*Citoyenneté de l'Union et marchandisation de  
la nationalité des États membres*

Adèle KAUFFMANN

Mémoire de recherche pour le Master 2 Droit et contentieux de l'UE

Année universitaire 2020/2021

Sous la direction de Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT

Professeure à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)



## Remerciements

Ce mémoire n'aurait pas pu être réalisé sans l'encadrement bienveillant et les précieux conseils de Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT que je remercie chaleureusement. Le mémoire est une entreprise complexe et édifiante dans laquelle je ne me serais peut-être pas aventurée sans une directrice en laquelle placer ma confiance.

L'encadrement pédagogique n'étant pas le seul ingrédient nécessaire à la réalisation d'un tel travail, je remercie également ma famille sans laquelle mes études se seraient avérées bien plus périlleuses.

Mais aussi mes amis, pour leur sourire et leur soutien, et particulièrement Delphine KOSIOR, mon indispensable et attentionnée commentatrice pour ce travail, Blanche DABAN, ma sympathique et prometteuse camarade dans cette aventure et Mathilde KEMPF, ma fidèle et précieuse relectrice depuis tant de devoirs.

Enfin, mes plus affectueuses pensées vont à Johnny ABOUD, pour sa présence et sa motivation afin de me mettre sur le chemin de mes objectifs.



## Résumé

Depuis son origine, la construction de la citoyenneté de l'Union, à la merci des humeurs étatiques, oscille entre avancement et rétrogression. Le phénomène de marchandisation de la nationalité des États membres n'échappe pas à ce constat. Il s'agit d'une décision individualiste qui place l'ensemble de la construction européenne aux abois. Ce, en raison du profond lien demeurant entre nationalité des États membres et citoyenneté de l'Union.

Alors que la citoyenneté de l'Union essuie une crise, la Commission européenne et le Parlement européen y trouvent l'opportunité d'engager une entière redéfinition de leur rapport au statut, mais surtout de leur rapport à ses bénéficiaires, les citoyens.

Cette redéfinition se profile, d'une part, sur le point de la compétence étatique exclusive de définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité, et *de facto* de la citoyenneté de l'Union, à laquelle l'Union n'entend pas, comme à son habitude, laisser libre cours. D'autre part, concernant la substance du statut de citoyen qui, dès lors, n'apparaît plus pouvoir être considéré dans sa dimension fonctionnelle mais statutaire, aux yeux de la Commission européenne et du Parlement européen, devant ainsi traduire un lien particulier avec les citoyens bénéficiaires, duquel découle une protection sur la seule base de la possession du statut.

Un statut qui, pour déployer ses potentialités et être épargné des présages du phénomène de marchandisation, pourrait être, dans une certaine mesure, amené à s'autonomiser. Le rapport entre Union et citoyens devenant ainsi pleinement direct.

## Principales abréviations

Charte	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Conv EDH	Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CIJ	Cour internationale de justice
ELSJ	Espace de liberté, de sécurité et de justice
JORF	Journal officiel de la République française
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i>
OCDE	Organisation de coordination et de développement économique
ONG	Organisation non gouvernementale
<i>Op. cit.</i>	<i>Opere citato</i>
REA	Revue des affaires européennes
Rec.	Recueil de la jurisprudence de l'Union européenne
RMCUE	Revue du marché commun et de l'Union européenne
RTD Eur.	Revue trimestrielle de droit européen
TCE	Traité instituant les Communautés économiques européennes
TUE	Traité sur l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne

## Sommaire

Remerciements.....	3
Résumé .....	5
Principales abréviations.....	6
Sommaire .....	7
Chapitre Introductif.....	9

### Première Partie

<i>La redéfinition des compétences consécutives à la citoyenneté de l'Union .....</i>	<i>31</i>
Chapitre I <i>La compétence étatique en matière de vente de la nationalité.....</i>	<i>31</i>
Chapitre II <i>Le lien entre la nationalité étatique et la citoyenneté européenne invitant une action de l'Union par l'encadrement.....</i>	<i>50</i>

### Seconde Partie

<i>La redéfinition en substance du rapport à la citoyenneté de l'Union .....</i>	<i>71</i>
Chapitre I <i>D'un outil de l'intégration économique à une réalisation de l'intégration politique : l'évolution de la citoyenneté de l'Union. ....</i>	<i>71</i>
Chapitre II <i>Une volonté significative de la Commission européenne de répondre des obligations sécuritaires.....</i>	<i>91</i>
Conclusion.....	107
Bibliographie générale .....	111
Sitographie .....	122
Table des matières .....	125



## Chapitre Introductif

*« On ne prend pas une nationalité comme on prend son parapluie<sup>1</sup> ».*

Françoise GIROUD

En 1997, face au projet de loi relatif à la nationalité et modifiant le code civil<sup>2</sup>, Françoise GIROUD, journaliste et politicienne française, emploie cette comparaison intéressante. Déplorant ainsi l'abrogation de l'obligation de manifester sa volonté d'obtenir la nationalité française en faisant la demande, à majorité, pour les enfants nés sur le territoire français, de parents étrangers, et y résidant depuis au moins cinq ans, cette dernière fait part de la vision qu'elle a de la nationalité. Un statut intègre, caractéristique d'un engagement bilatéral conséquent, qu'il faut acquérir en connaissance de cause et qui ne saurait se réduire à un bien matériel.

Quand Françoise GIROUD réagit de la sorte à cette modification, facilitant la naturalisation d'individus, nés sur le sol français, qui peuvent très certainement se prévaloir d'un réel lien, construit pendant un minimum de cinq années, avec la République française, elle se trouve à des années lumières d'imaginer que pas moins de huit ans plus tard<sup>3</sup>, la nationalité sera marchandée par des États membres de l'Union européenne. Pourtant, la comparaison au parapluie se révèle être toujours aussi pertinente.

L'investissement dans un parapluie est prometteur. Une fois acquis, le parapluie offre une protection pluviale à toute épreuve. La nationalité procure en quelque sorte les mêmes bénéfices. Une fois l'individu naturalisé, elle lui garantit la protection dans la communauté politique à laquelle elle le lie ainsi qu'à l'extérieur. C'est donc un investissement faste, si tant est qu'il puisse être de même nature que celui pour obtenir le parapluie. C'est en cela que réside l'opposition fondamentale. Alors que le parapluie n'est en réalité qu'un bien matériel

---

<sup>1</sup> Giroud, Françoise, *La rumeur du monde*, Fayard, Paris, 1999, 394 pages.

<sup>2</sup> Projet de loi adopté à l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> décembre 1997, Loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité, *JORF* n°0064 du 17 mars 1998.

<sup>3</sup> Le premier programme de citoyenneté par investissement a été mis en place par la Bulgarie en 2005 : Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final, p. 3.

marchandable, nonobstant ses propriétés protectrices, la nationalité ne saurait y être réduite.

Pourtant, la mise en place par certains États membres de l'Union européenne de programmes de citoyenneté par investissement n'est pas un mythe. Ainsi, la République de Chypre et la République de Malte ont mis en place des programmes aux conditions déplorablement souples<sup>4</sup>, tandis que la République de Bulgarie a fait de même, avec néanmoins des conditions plus strictes.

Face à la menace de ces programmes pour la citoyenneté de l'Union et l'Union européenne dans son ensemble, la Commission européenne a décidé d'engager des procédures d'infraction le 20 octobre 2020<sup>5</sup>. Ces procédures intéressent le programme maltais ainsi que le programme chypriote, lesquels présentent des risques plus affirmés<sup>6</sup>.

## **Section I Les éléments nécessaires à l'appréhension du phénomène de marchandisation.**

Aussi préoccupant qu'il n'y paraît dans la récente réaction de la Commission européenne, résidant dans l'engagement de procédures en manquement, la marchandisation de leur nationalité par les États n'est pas anodine, particulièrement lorsque ces derniers sont membres de l'Union européenne.

Eu égard à une première raison, tenant à la notion même de « marchandisation », ce phénomène ne peut être considéré comme quelconque. En effet, l'économiste Bernard GUERRIEN analyse la « marchandisation » comme une « *démarche consistant à rendre marchands des biens qui ne l'étaient pas avant*<sup>7</sup> ». Cela emporte inévitablement des interrogations, notamment sur le point de savoir la raison de ce changement, ses enjeux, mais aussi s'il est opportun. En l'espèce, la vente de sa nationalité par un État n'est pas inédite en

---

<sup>4</sup> Respectivement en 2007 et 2013 : *Ibid.*, p. 3.

<sup>5</sup> Des lettres de mise en demeure ont été envoyées à la République de Malte et la République de Chypre, enregistrées respectivement sous les références C (2020) 7168 et C (2020) 7167.

<sup>6</sup> La Commission européenne a tout de même précisé qu'a été adressé un courrier à la Bulgarie pour obtenir de plus amples informations : Communiqué de Presse de la Commission européenne, du 20 octobre 2020, Programmes de citoyenneté par investissement : la Commission européenne ouvre des procédures d'infraction contre Chypre et Malte au motif que ces pays ont « vendu » la citoyenneté de l'UE, IP/20/1925.

<sup>7</sup> Guerrien, Bernard, « Marchandisation et théorie économique », in *Actuel Marx*, vol.34, n°2, 2003, p. 129.

elle-même et la genèse de ce phénomène se situe bien avant 2005<sup>8</sup>. Le Professeur Jules LEPOUTRE estime celle-ci à l'Antiquité, avançant que « *la cité d'Éphèse vend ainsi sa citoyenneté<sup>9</sup> pour une somme de six mines (...)*<sup>10</sup> ». La nouveauté réside alors dans les retentissements de ce phénomène, lorsque ledit État s'avère être membre de l'Union européenne et que, de ce fait, chacun de ses ressortissants se trouve être aussi « *citoyen de l'Union* [à l'instar de] *toute personne ayant la nationalité d'un État membre*<sup>11</sup> ». Partant, compte tenu du lien originel unissant la nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union, cette dernière se trouve à vendre.

Cela amène alors à considérer une seconde raison, pour laquelle le phénomène de marchandisation de la nationalité ne peut être ignoré, résidant dans les « *biens*<sup>12</sup> » faisant l'objet dudit phénomène : la nationalité d'un État membre et la citoyenneté de l'Union. En effet, il s'agit de se demander si ces derniers peuvent réellement être considérés comme des « biens ». Plus encore, s'accommodant de la qualité de statut juridique plus que de celle de bien, il peut être déconcertant de les nommer comme tels mais surtout, de les traiter comme tels. C'est pourquoi, il apparaît plus approprié d'aborder ce phénomène à l'aune d'une autre perception de l'économiste Bernard GUERRIEN, regardant la « marchandisation » comme un « *processus consistant à rendre marchande une relation qui ne l'était pas auparavant*<sup>13</sup> ». Ici, la nationalité s'identifie pleinement, son attribution, liant le bénéficiaire à l'attributaire, incarne la relation qui les unit. Cette dernière pouvant, selon certains États (et bien avant certaines cités), émaner d'un investissement financier et donc, matériel. Toutefois, pour les États membres de l'Union européenne, leur nationalité ne représente pas le seul lien créé entre un ressortissant et son État, elle est également l'intermédiaire dans la relation entre l'Union et ses citoyens. Dès lors, la marchandisation de la nationalité dont il est question dans cette étude, se détache considérablement de celle mise en œuvre dans un État non membre de l'Union européenne en

---

<sup>8</sup> Le premier programme de citoyenneté par investissement instauré dans l'Union européenne est celui de la Bulgarie en 2005 : Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 3.

<sup>9</sup> Selon le Professeur Jules LEPOUTRE le terme « citoyenneté » doit ici être entendu comme « nationalité » : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, Conférence à l'Université Côte d'Azur, 10 mars 2021.

<sup>10</sup> Lepoutre, Jules, *Nationalité et souveraineté*, 1<sup>er</sup> vol., Nouvelle Bibliothèque de thèse, Dalloz, 2020, p. 414.

<sup>11</sup> Article 9 TUE.

<sup>12</sup> Il est fait ici mention des « biens » afin de renvoyer à la définition du Professeur GUERRIEN, « Marchandisation et théorie économique », *op. cit.*, p. 129.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 121.

ce qu'elle porte, non seulement sur une prérogative des États membres, leur nationalité (Paragraphe II), mais avant tout car elle atteint un acquis cardinal de l'Union, la citoyenneté européenne (Paragraphe I), eu égard au lien qui réside entre ces deux éléments (Paragraphe III).

### **Paragraphe I La citoyenneté de l'Union, un acquis cardinal de l'Union.**

Dans le cadre du phénomène de marchandisation de la nationalité des États membres, la citoyenneté de l'Union, alors même qu'elle n'est pas le statut directement visé par la vente, se trouve être l'élément déclencheur des contestations européennes à ce sujet. Ce, parce qu'elle est un acquis cardinal de l'Union qui s'accommode mal de ce phénomène.

L'arrêt de la Cour de justice *Grzelczyk*<sup>14</sup> fait ressortir, à l'occasion de sa célèbre formule, les étapes passées, présentes et à venir de l'édification de la citoyenneté de l'Union européenne. En effet, l'énoncé selon lequel « *le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres*<sup>15</sup> » témoigne à la fois des raisons ayant poussé à instiguer la citoyenneté européenne, du chemin parcouru dans son édification et enfin de ce qu'il reste à faire.

Avant même la consécration juridique de la citoyenneté de l'Union, il est inéluctable que les « *ressortissants des États membres* », ces citoyens d'États composant l'Union, se sont vus assigner un rôle « *fondamental* » dans la construction européenne. La Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT note, en effet, que « *l'idée [de la citoyenneté européenne] n'est pas nouvelle*<sup>16</sup> » et que bien des pères fondateurs avaient estimé « *que le citoyen doit être placé au centre de la construction européenne*<sup>17</sup> ». Chose promise chose due, les institutions européennes, redevables des paroles des pères fondateurs et accusées de ne porter leur intérêt que sur l'intégration économique, ont œuvré pour « *l'Europe des citoyens*<sup>18</sup> ». Autrement dit, à travers leurs actes, les institutions ont façonné une Communauté dont les implications dépassent

---

<sup>14</sup> CJCE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk*, aff. C-184/99, *Rec.*, p. I-6193.

<sup>15</sup> *Ibid.*, point 31.

<sup>16</sup> Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 10.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>18</sup> A titre d'information « *le concept d' « Europe des citoyens », régulièrement évoqué au cours des années soixante-dix, s'impose officiellement au début des années quatre-vingt en réaction notamment au concept plus ancien d' « Europe des marchands » directement lié au Marché commun* » : Deschamp Etienne, *L'Europe des citoyens*, CVCE, 2016, disponible sur : <https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/95a065c6-38e9-45da-8bbe-66f958a8b005>.

le cadre du marché commun<sup>19</sup>.

Pour cela, ont été non seulement affermis<sup>20</sup> les pouvoirs des citoyens vis-à-vis des institutions de l'Union, par l'avènement du suffrage universel direct pour les députés européens<sup>21</sup> puis par l'investiture du Parlement européen à la position de colégislateur<sup>22</sup>. Mais aussi, a été facilité l'exercice de leurs droits, avec par exemple la création d'un passeport européen<sup>23</sup> ou encore la « *reconnaissance réciproque [des permis de conduire] par tous les États membres*<sup>24</sup> ». Tout cela, dans l'idée de « *leur faire prendre conscience de leur appartenance à un même ensemble solidaire*<sup>25</sup> », dont ils participent, lequel risque d'être fragilisé, pour de nombreuses raisons, par les citoyens par investissement financier. Plus encore,

---

<sup>19</sup> La notion de « marché commun » était initialement employée, depuis son avènement à l'occasion de l'article 2 du Traité de Rome en 1957 ; est ensuite introduite, à la section II de l'Acte unique européen, la notion de « marché intérieur », lequel est aussi appelé « marché unique ». Ce second terme de marché intérieur paraît plus opportun en ce qu'il marque l'évolution recherchée dans le passage de l'intégration par l'économie à l'intégration par les citoyens. D'ailleurs la confrontation des termes « commun », désignant quelque chose qui « *se fait à plusieurs* » (Dictionnaire de l'Académie française, disponible sur : <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9C3152>), et « intérieur », dépassant l'idée de plusieurs pour ne faire qu'un, pour faire quelque chose d'« unique », est particulièrement révélatrice. Partant, « *le marché intérieur est un espace de prospérité et de liberté qui permet d'avoir accès aux biens, aux services, aux emplois, aux débouchés économiques et à la richesse culturelle* » : Maciejewski, Mariusz, Ratcliff, Christina, McGourty, Amy, « Le marché intérieur : principes généraux », *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, site internet du Parlement européen, 2020, disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/33/le-marche-interieur-principes-generaux>.

<sup>20</sup> Les citoyens bénéficient aussi d'une représentation indirecte par leurs chefs d'État et de gouvernement qu'ils ont démocratiquement élus.

<sup>21</sup> Le passage « *de l'assemblée désignée au Parlement élu* » résulte du sommet européen de Paris des 9 et 10 décembre 1974. Suite à cela, le Parlement européen a adopté un projet de convention en 1975, s'ensuivit un accord des chefs d'État et de gouvernement suite à une réunion les 12 et 13 juillet 1976, puis ledit acte a été signé le 20 septembre 1976 pour finalement être ratifié et entré en vigueur en juillet 1978. Les premières élections se sont déroulées du 7 au 10 juin 1979, après la ratification par tous les États membres de l'Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (*JOCE*, L 278, du 8 octobre 1976, pp. 5-11) : Bux, Udo, « Le Parlement européen : contexte historique », *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, site internet du Parlement européen, 2021, disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/11/le-parlement-europeen-contexte-historique>.

<sup>22</sup> La codécision est instaurée en 1992 par le Traité de Maastricht. Jusqu'au Traité de Lisbonne, elle s'est étendue pour porter sur de plus en plus de domaines. Aujourd'hui appelée « procédure législative ordinaire » (et ce depuis le Traité de Lisbonne), « *elle s'applique à environ 85 domaines d'action* » : Conseil de l'UE, « La procédure législative ordinaire », site internet du Conseil de l'UE et du Conseil européen, 2021, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>.

<sup>23</sup> Ce passeport européen a été validé par le Conseil européen de décembre 1975 et est entré en la possession des citoyens à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1985.

<sup>24</sup> Ce, par la directive 91/439/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au permis de conduire, *JOCE*, L 237 du 24 août 1991, pp. 1-24, supprimant la nécessité d'échanger son permis de conduire en cas d'installation durable : Blumann, Claude, « L'Europe des citoyens », in *RMCEUE*, n°346, 1991, pp. 283-292.

<sup>25</sup> GERBET, Pierre, « Quelle citoyenneté européenne », in *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, vol.6, n°1, 2000, p. 8.

ont été progressivement intégrés les ressortissants non actifs qui ne sont pas vecteurs d'intégration économique, laissés pour compte par l'article 48 du Traité de Rome qui ne prévoyait que la libre circulation des travailleurs. Il a en effet été remédié à cette situation par trois directives adoptées au début des années 90<sup>26</sup>. Il faudra attendre le Traité de Maastricht en 1992 pour que la liberté de circulation de l'ensemble des individus soit inscrite, et par la même renforcée, au sein du droit primaire.

Malgré tout, la construction européenne pâtissait d'un manque de légitimité, pour lequel la citoyenneté de l'Union, instaurée à l'occasion du Traité de Maastricht, constituait le placebo.

À partir de là, s'est entamée la construction de la citoyenneté de l'Union au sens strict. Une construction qui est néanmoins teintée d'amertume, tant elle se concentre autour de la dimension fonctionnelle de la citoyenneté. En effet, la seule circonstance que « *certaines droits politiques reconnus aux citoyens ont des implications économiques*<sup>27</sup> » est révélatrice de cette vision initiale de ce qu'est la citoyenneté de l'Union. La défense même de ces droits par la Cour de justice traduit également cette idée. Progressivement, les citoyens européens ont bénéficié de l'effet direct de certaines règles du traité relatives au marché intérieur<sup>28</sup> mais surtout, de l'effet direct de l'article 21 TFUE à l'occasion de l'arrêt de la Cour *Baumbast*<sup>29</sup>, disposition relative à la citoyenneté de l'Union, plus précisément à la liberté de circulation et de séjour des citoyens. De là, la Cour de justice a pu, par exemple, s'afférer à protéger la famille des citoyens de l'Union<sup>30</sup>, ou encore à leur assurer un droit de vivre sur le territoire de l'Union, sans quoi ils seraient dépourvus de la jouissance effective de leurs droits<sup>31</sup>.

Le constat est évident, chacune de ces consécutions est intimement liée à la nécessité de garantir les objectifs de l'intégration, et non pas à celle désintéressée de protéger le citoyen

---

<sup>26</sup> Directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour, *JOCE*, L 180 du 13 juillet 1990, pp. 26-27 ; Directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non-salariés ayant cessé leur activité professionnelle, *JOCE*, L 180 du 13 juillet 1990, pp. 28-29 ; Directive 90/366/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des étudiants, *JOCE*, L 180 du 13 juillet 1990, pp. 30-31.

<sup>27</sup> Bourrinet, Jacques, « Vers une citoyenneté européenne aspects économiques », in *RMCUE*, n° 362, 1992, pp. 772-776.

<sup>28</sup> La CJCE a reconnu l'effet direct de l'article 12 du TCE : CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, *Rec.*, p. 3.

<sup>29</sup> CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast et R*, aff. C-413/99, *Rec.*, p. I-7091.

<sup>30</sup> La Cour de justice s'est notamment assurée que le citoyen puisse revenir dans son État d'origine, après avoir exercé sa liberté de circulation, avec son époux, ressortissant de pays-tiers, sans quoi les citoyens seraient découragés d'exercer leurs droits : CJUE, 5 juin 2018, *Coman e.a.*, aff. C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

<sup>31</sup> CJCE, 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. C-34/09, *Rec.*, p. I-1177.

en tant que titulaire du statut. Le citoyen voit ses droits être protégés pour son utilité, il a une fonction dans la construction européenne. Un constat qui est en outre accentué par l'exclusion de certaines catégories de citoyens. D'une part, il est constant que les citoyens sédentaires sont défavorisés vis-à-vis des citoyens mobiles<sup>32</sup>. D'autre part, il en est de même pour les citoyens les moins aisés ou considérés comme des délinquants. Force est en effet de constater que, pour les seconds, ils peuvent se voir dénier leurs droits après la commission d'une infraction, alors que pour les premiers, ils ne disposent même pas de la possibilité d'en exercer certains, faute de disposer de ressources suffisantes<sup>33</sup>. Bien évidemment, le dépassement de ces inégalités, autant qu'il est indispensable, est fortement contrarié par la citoyenneté par investissement.

Néanmoins, ne peut être niée la circonstance selon laquelle la volonté d'unir par les citoyens est omniprésente. La seule préservation de la jouissance de leurs droits et de leur facilité d'exercice véhiculant, elle-même, l'idée que cela doit être fait dans l'intérêt de la construction européenne<sup>34</sup>. Mais aussi, l'extension de leur participation à la construction de l'ordre juridique est un signe. Les citoyens de l'Union se sont notamment vus reconnaître la possibilité d'introduire une initiative citoyenne européenne<sup>35</sup>. De surcroît, ils ont assisté à la consécration de leurs droits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En résulte, qu'en l'état d'avancement de la citoyenneté de l'Union, cette dernière a bien « vocation » à devenir et ne peut se targuer d'être le « statut » tant convoité. Il reste en effet « encore bien des étapes à franchir afin que la citoyenneté de l'Union devienne synonyme d'un

---

<sup>32</sup> Monsieur Julien BARROCHE relève que « dans le cas de la citoyenneté européenne, la situation d'un mobile et celle d'un sédentaire ne sont en rien comparables », ces derniers étant « exclus du bénéfice de droits pourtant attachés à leur statut au seul motif qu'ils sont demeurés sédentaires » : Barroche, Julien, « La citoyenneté européenne victime de ses propres contradictions : de la nationalité étatique à la rationalité économique », in *Jus politicum*, n°19, 2018, p. 221.

<sup>33</sup> La possibilité de séjourner plus de 3 mois dans un État membre est notamment conditionnée à l'exercice d'une activité professionnelle ou à la possession de ressources suffisantes selon l'article 7 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, *JOUE*, L 158 du 30 avril 2004, p. 77.

<sup>34</sup> Monsieur le Professeur Loïc AZOULAI avance que les droits des ressortissants des États membres « sont devenus les instruments essentiels de l'intégration » : Azoulai, Loïc, « Le sujet des libertés de circuler », in Dubout, Édouard et Maitrot de la Motte, Alexandre (dir.), *L'unité des libertés de circulation*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 386.

<sup>35</sup> L'initiative citoyenne européenne a été introduite à l'article 11§4 TUE et dote un million de citoyens de la possibilité de soumettre à la Commission européenne une proposition d'acte juridique, dès lors qu'ils estiment qu'une intervention est nécessaire dans un domaine s'inscrivant dans le cadre d'attribution de la Commission. Ce mécanisme est mis en œuvre, selon l'article 24 TFUE, à l'occasion d'un règlement de procédure arrêté par le Parlement et le Conseil.

*statut complet*<sup>36</sup> ». La constante construction de la citoyenneté de l'Union devrait donc, d'après la formule de l'arrêt *Grzelczyk*, mener cette dernière sur le chemin de statut fondamental. Dit autrement, il est prospecté, ou plutôt espéré, que la citoyenneté européenne, en tant que statut des citoyens de l'Union, symbole d'une relation particulière de réciprocité, leur offre en elle-même, et sans exception ou sans considération de leur rôle à jouer dans la construction européenne, la protection qui en découle. Un statut qui a donc de nombreuses potentialités à dévoiler pour ces ressortissants, en sus de leur nationalité.

## **Paragraphe II La nationalité, une prérogative des États.**

Afin de comprendre l'enjeu de sa vente, il faut s'interroger sur ce qu'est la nationalité des ressortissants des États membres et éclairer sur la possible transposition de sa logique à la citoyenneté de l'Union.

Quand bien même les États sont membres de l'Union européenne, la nationalité ne saurait échapper au cadre de leurs compétences exclusives. D'ailleurs, cette prérogative des États membres, tant elle est rappelée à l'aune de la consécration de la citoyenneté de l'Union, apparaît comme une indéfectible forteresse. Celle-ci tire ses origines de la notion de nationalité elle-même, qui s'est construite progressivement. Avant d'être évoquée dans la sphère juridique, elle a été appréhendée d'un point de vue anthropologique puis politique<sup>37</sup>. Le sens juridique de la notion « *se fixe [lui] dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle (...) pour qualifier l'appartenance étatique des personnes physiques*<sup>38</sup> » et implique, de ce fait, « *un lien juridique et politique, défini par la loi d'un État, unissant un individu audit État*<sup>39</sup> ». Dès lors, cette notion traduit une idée

---

<sup>36</sup> Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, op. cit.*, p. 34.

<sup>37</sup> Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE met en avant ce cheminement, passant d'une vision anthropologique où la notion de nationalité renvoie à des « *éléments matériels, moraux et psychologiques permettant de fonder le rattachement d'individus à un groupe* » (Touzé, Sébastien, « La notion de nationalité en droit international entre unité juridique et pluralité conceptuelle », in Touzé, Sébastien (dir.), *Droit international et nationalité – Acte du colloque de la société française pour le droit international*, Pedone, Paris, 2012, p. 14), à une vision politique où « *la nationalité devient alors le fondement de revendications politiques* » et renvoie à « *une communauté d'individus organisée à l'intérieur d'un État* » : Lepoutre, Jules, *Nationalité et souveraineté, op. cit.*, pp. 3 et 4.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>39</sup> Il s'agit de la « *définition juridique classique [et précise] de la nationalité* » selon Monsieur le Professeur Étienne PATAUT : Pataut, Etienne, « La nationalité Un lien de droit au prisme des droits fondamentaux », in Lucas, François-Xavier, Revet, Thierry, *CRFPA – Précis de culture juridique*, LGDJ, Paris, 2017, pp. 173-180.

d'appartenance à une communauté<sup>40</sup>, matérialisée par un lien, qui ouvre le bénéfice à un statut particulier pour des individus<sup>41</sup> devenant alors sujets du droit de l'État naturalisant. En d'autres termes, la nationalité est le statut par lequel les États définissent leur population, sur laquelle ils vont exercer leur souveraineté, « *et participe donc des conditions d'existence de cet État*<sup>42</sup> ». Partant, l'attachement des États à la protection de ce domaine régalien s'entend.

Plus précisément, dans la définition de ladite population, la nationalité est le symbole de la relation privilégiée entre l'individu et l'État mais aussi, de l'individu avec les autres membres de la communauté. Sont ainsi souvent annoncées comme constitutives de la nationalité « *les caractéristiques communes d'un peuple compris dans un État*<sup>43</sup> » ou une nation, elles-mêmes nécessaires à l'apparition du sentiment susmentionné et donc, sans doute, à la participation à la société. La population apparaît renvoyer à la nation dont les attributs résident en des « *données objectives (...) : le territoire, l'ethnie, la langue, la religion, la culture, l'État*<sup>44</sup> ».

Manifestement, des caractéristiques peu transposables aux citoyens de l'Union européenne. Or, cela ne saurait préjuger d'une quelconque inadéquation entre la logique du lien particulier et la citoyenneté de l'Union, qui n'apparaît en réalité pas réservée à la nationalité étatique. D'une part, Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE relève qu'une fois la notion instaurée en droit, la nationalité « *n'est plus une affaire « de sentiment, de race et de sympathie*<sup>45</sup> »<sup>46</sup> ». Plus encore, Monsieur Ernest RENAN revisite l'âme de la nation comme étant, « *dans le passé, un héritage de gloire et de regrets à partager, dans l'avenir un même programme à réaliser*<sup>47</sup> ». Partant, le statut de citoyen de l'Union des ressortissants d'États membres, qui se rapproche commodément de cette vision, ne semble pas être une utopie. De plus, en ce que la citoyenneté de l'Union a fait des étrangers des concitoyens européens<sup>48</sup>, cela

---

<sup>40</sup> Lepoutre, Jules, *Nationalité et souveraineté*, op. cit., p. 3.

<sup>41</sup> Pataut, Etienne, « La nationalité Un lien de droit au prisme des droits fondamentaux », op. cit.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Lepoutre, Jules, *Nationalité et souveraineté*, op. cit., p. 3.

<sup>44</sup> Baron, Frank, « L'idée de Nation », site internet Vie publique, disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/270294-lidee-de-nation>.

<sup>45</sup> Cogordan, Georges, *La nationalité au point de vue des rapports internationaux*, Larose et Forcel, Paris, 1879, p. 4 : cité par Lepoutre, Jules, *Nationalité et souveraineté*, op. cit., p. 5.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>47</sup> Renan, Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation*, Conférence à la Sorbonne, 11 mars 1882.

<sup>48</sup> « *Par le biais de la citoyenneté européenne l'étranger devient un semblable* » : Dubout, Édouard, « L'échec de la citoyenneté européenne ? Les mutations d'une citoyenneté complexe en période de crise identitaire », in *Jus Politicum*, n°18, 2017, p. 292.

ne paraît pas si improbable. D'autre part, selon Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT, le problème ne réside pas dans l'inadéquation entre la citoyenneté de l'Union et les critères permettant de définir une nationalité, il « *provient de l'insistance à examiner ce statut à travers un prisme étatique et non pas communautaire*<sup>49</sup> ». Cela n'a en effet que peu de sens puisque, selon Monsieur le Professeur Jean-Marc FERRY, « *le problème n'est pas de construire une grande unité supranationale ; il est plutôt de penser l'unité européenne de telle sorte que cette unité soit compatible avec la pluralité nationale*<sup>50</sup> ». Une problématique dont s'est largement saisie la Commission européenne, s'intéressant aux symboles et à leur nécessité à l'aune de sa volonté de s'engager sur la voie de l'Europe des citoyens<sup>51</sup>.

Enfin, la nationalité des ressortissants des États membres de l'Union européenne, est avant tout la porte d'entrée vers la citoyenneté de l'Union.

### **Paragraphe III Le lien originel entre nationalité des États membres et citoyenneté de l'Union.**

En liant les destins de la nationalité des États membres et de la citoyenneté de l'Union, le Traité de Maastricht semble avoir gravé dans la pierre la dépendance de la seconde au devenir de la première. Avantage inéluctable des nationaux d'un État membre de l'Union, la citoyenneté européenne peut tout de même se prévaloir d'une certaine indépendance. Dès lors, le rapport entre ces deux éléments est ambivalent, il est caractérisé par une dépendance tout en présentant une indépendance (Sous-Paragraphe 1). C'est ce rapport qui implique indument la vente de la citoyenneté de l'Union par celle de la nationalité des États membres (Sous-Paragraphe II).

---

<sup>49</sup> Dans sa thèse Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT parle en réalité de la confrontation de la citoyenneté européenne et de la citoyenneté nationale. Toutefois, l'analyse qui en découle apparaît également pertinente en l'espèce : Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, op. cit.*, p. 34.

<sup>50</sup> Ferry, Jean-Marc, « Quel patriotisme au-delà des nationalismes ? Réflexion sur les fondements motivationnels d'une citoyenneté européenne », in Birbaum, Pierre, ed., *Sociologie des nationalismes*, Presses universitaires de France, 1998, p. 441.

<sup>51</sup> Selon la Commission européenne les symboles sont notamment nécessaires « *to make the European citizen aware of the different elements that go to make up his European identity, of our cultural unity with all its diversity of expression, and of the historic ties which link the nations of Europe* » : Communication de la Commission européenne au Parlement européen, du 7 juillet 1988, A people's Europe, COM (88) 331 final, p. 9.

## Sous-Paragraphe I Un rapport à la fois dépendant et indépendant.

La citoyenneté de l'Union, créée pour unir en quelque sorte les nationaux des États membres, n'est pas initialement destinée à être indépendante<sup>52</sup>. En effet, c'est parce qu'elle est liée à la nationalité des États membres que la citoyenneté de l'Union peut rassembler, sous un même statut, tous les nationaux de ces États. « *C'est donc, fort logiquement, la nationalité d'un État qui fait d'un individu le citoyen à la fois de cet État et, simultanément, de l'Union européenne*<sup>53</sup> », de sorte que, « *le droit de l'Union ne peut conférer de droits aux individus qu'à la condition que la qualité de sujet de droit leur soit déjà reconnue par le droit national applicable*<sup>54</sup> »<sup>55</sup>. Ainsi, « *la citoyenneté présuppose la nationalité d'un État membre*<sup>56</sup> » et en demeure dépendante<sup>57</sup>. Une dépendance d'autant plus forte qu'elle est actée dans les traités, ce depuis la consécration de la citoyenneté de l'Union qui, alors, complétait<sup>58</sup> la nationalité des États membres, et renforcée<sup>59</sup> à l'occasion du Traité de Lisbonne depuis lequel elle s'y ajoute en vertu de l'article 20 TFUE<sup>60</sup>. Cette dépendance, c'est le corollaire de la souveraineté des États en matière de définition de leurs sujets de droits, en raison de laquelle « *la nationalité d'un État membre constitue à la fois une condition et une limite à la jouissance du statut de citoyen de l'Union*<sup>61</sup> ». Partant, ce sentiment de dépendance est perçant, s'attachant au destin

---

<sup>52</sup> Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT note en effet que l'Union est volontairement « *mise de côté dans le processus de détermination de ses propres citoyens par le renvoi de cette matière à la compétence étatique* » : Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, op. cit., p. 26.

<sup>53</sup> Conclusions du 30 septembre 2009 de Monsieur l'avocat général Poiras MADURO, dans l'affaire *Janko Rottmann*, aff. C-135/08, *Rec.*, p. I-1449, point 16.

<sup>54</sup> Azoulay, Loïc, « Le sujet des libertés de circuler », op. cit., p. 385 : cité par Rondu, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 479.

<sup>55</sup> Rondu, Julie, *Ibid.*

<sup>56</sup> Point 15 des conclusions dans l'affaire *Rottmann*, op. cit.

<sup>57</sup> Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, op. cit., p. 22.

<sup>58</sup> Article 17 TCE : « *La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ».

<sup>59</sup> Monsieur le Professeur Étienne PATAUT note que « *plus clair encore que l'ancien article 17 CE, le nouvel 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* » : Patout, Étienne, « Citoyenneté de l'Union – Citoyenneté de l'Union européenne et nationalité étatique », in *RTD Eur.*, n°3, 2010, p. 621.

<sup>60</sup> Article 9 TUE et 20 TFUE : « *La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas* ».

<sup>61</sup> Dubout, Édouard, « Article 2 – Définitions », in Iliopoulou-Penot, Anastasia (dir.), *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 48.

de la citoyenneté de l'Union.

Toutefois, l'impétuosité de cette notion de dépendance est à nuancer. D'une part, il apparaît que, bien qu'affectant la simple existence du statut juridique de citoyen de l'Union pour un ressortissant d'un État membre, cette dernière doit être regardée comme se cantonnant aux deux grandes phases de la vie du citoyen de l'Union que sont, l'acquisition et la perte de la nationalité. D'ailleurs, s'agissant de cette seconde phase, son caractère inusuel<sup>62</sup> n'a de cesse de faire fléchir la vivacité de la dépendance. Ces deux phases mises à part, force est de constater que la substance de la citoyenneté de l'Union, autrement dit « *les droits et obligations dérivant de la citoyenneté de l'Union sont définis par la législation de l'Union et ne dépendent pas des États membres*<sup>63</sup> ». Les citoyens de l'Union sont ainsi pourvus d'un statut juridique et politique reconnu au-delà de la nationalité<sup>64</sup>. Se dessine alors un changement de rôle, « *le rapport entre nationalité d'un État membre et citoyenneté de l'Union devient bidirectionnel*<sup>65</sup> » et ainsi, l'influence grandissante de la citoyenneté de l'Union sur la nationalité étatique, atteint le rivage des conditions de définition des bénéficiaires de ce statut. Une influence, traduite dans une action par l'encadrement, ayant d'ores et déjà permis d'ouvrir « *un droit à demeurer membre de la collectivité européenne, et en conséquence de la collectivité nationale d'un État membre*<sup>66</sup> » et dont les potentialités pourraient, au regard de la réaction des institutions européennes, solutionner la problématique de marchandisation.

Seulement, ce hameau d'indépendance ne saurait préserver la citoyenneté de l'Union des conséquences de sa dépendance aux nationalités des États membres, résultat du lien originel unissant ces deux statuts.

---

<sup>62</sup> En effet, la déchéance de nationalité n'est pas une pratique courante. Son exercice étant limité d'une part à des cas très stricts, d'autre part, à la possession d'une double nationalité, l'apatridie étant proscrite par des conventions internationales et inscrite, pour certains États membres dans leurs lois : Toute l'Europe, *La déchéance de nationalité dans l'Union européenne*, 2016, disponible sur : <https://www.touteurope.eu/societe/la-decheance-de-nationalite-dans-l-union-europeenne/>.

<sup>63</sup> Résolution du Parlement européen, du 12 février 2019, sur la mise en œuvre des dispositions du Traité relatives à la citoyenneté de l'Union, 2018/2111(INI), point G.

<sup>64</sup> Point 16 des conclusions dans l'affaire *Rottmann*, *op. cit.*

<sup>65</sup> Dubout, Édouard, « Article 2 – Définitions », *op. cit.*, p. 55.

<sup>66</sup> *Ibid.*

## Sous-Paragraphe II La causalité du lien dans le développement du phénomène de marchandisation de la nationalité.

Il ne faut pas plus que le lien existant entre les deux notions pour résumer le fondement de tous les enjeux résultant du phénomène de marchandisation de la nationalité. C'est par cette marchandisation de leur nationalité que les États membres vendent la citoyenneté de l'Union, autrement dit, c'est en raison du lien les unissant que les États membres, par l'intermédiaire de leur nationalité, ouvrent la voie à la citoyenneté de l'Union. Partant, le rapport de causalité entre ledit lien et le phénomène dont il est question dans ce mémoire, ne peut être nié.

De telle sorte que la responsabilité inéluctable de la nationalité, dans la mercantilisation de la citoyenneté de l'Union, laisse à penser que les rôles se sont inversés. La citoyenneté européenne ne semble plus pouvoir être qualifiée, par ses opposants, de « *parasite de la nationalité*<sup>67</sup> » mais de valeur ajoutée à la nationalité étatique, à tel point que c'est elle qui serait parasitée. Toutefois, cette dernière constatation doit être nuancée. Tout d'abord, la nationalité ne saurait être accusée d'un parasitage qui émane en réalité de la seule décision individualiste de son État de rattachement. En effet, « *la décision récente [de certains États membres] de mettre en vente [leur] nationalité et, par voie de conséquence, de faire de la citoyenneté de l'Union un bien marchand*<sup>68</sup> » procède d'une seule volonté de ces États de satisfaire leurs intérêts personnels aux dépens de l'Union. Est ainsi instrumentalisé, par ces États, le statut juridique partagé de la citoyenneté de l'Union. À titre d'exemple, la République de Malte a ostentatoirement affiché l'accès à la citoyenneté de l'Union et, autrement dit, à un espace plus large sur lequel exercer de nombreux droits, offert par sa nationalité étatique<sup>69</sup>. Dès lors, le lien entre nationalité et citoyenneté s'avère moins vertueux et place la citoyenneté européenne en proie aux aspirations individualistes de chaque État membre. Ensuite, ce lien ne peut toutefois

---

<sup>67</sup> « Jo Shaw a même décrit la citoyenneté de l'Union comme le « parasite » de la nationalité » (Shaw, Jo, « The interpretation of European Union Citizenship », in *The Modern Law Review*, 1998, p. 295) : Barbou des Places, Ségolène, « La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire : la nationalité sans frontières », in *RAE*, n°1, 2011, p. 29.

<sup>68</sup> Iliopoulou-Penot, Anastasia, « Citoyenneté de l'Union, mobilité et intégration dans l'espace européen », in *Revue de l'OFCE*, n°134, 2014, p. 29.

<sup>69</sup> La Commission européenne avance que « *bien qu'il s'agisse de programmes nationaux, il en est délibérément fait la promotion et ils sont souvent annoncés comme moyen d'acquérir la citoyenneté de l'Union ainsi que tous les droits et privilèges qui y sont associés, en particulier le droit à la libre circulation* » : Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 1.

pas être à ce point entaché par ledit phénomène, eu égard au faible nombre de programmes de citoyenneté par investissement. L'étude commandée par la Commission européenne fait à ce jour état de trois États membres pratiquant ce phénomène<sup>70</sup>, à noter que peut y être ajoutée, dans une certaine mesure, la République d'Autriche<sup>71</sup>. Enfin, ce lien est également constitutif du rapport triangulaire entre l'Union européenne, les États membres et les citoyens<sup>72</sup>. Or, le phénomène à l'étude est révélateur des lacunes qui en résultent, portant atteinte à l'épanouissement de la citoyenneté de l'Union. Ainsi, cela incite à accroître l'indépendance relatée précédemment, répondant de la volonté d'avoir la capacité de définir ses sujets de droit et donc d'instaurer, avec eux, un lien direct. *In fine*, cela ouvre le champ des possibles pour imaginer un glissement vers une citoyenneté de l'Union comme statut *stricto sensu*, et ce plus encore eu égard aux enjeux consécutifs de ce phénomène.

## **Section II Une réflexion autour des enjeux du phénomène de marchandisation de la nationalité.**

A l'instar de chaque nouveau phénomène, la marchandisation de la nationalité des États membres comporte de nombreux enjeux. Ces derniers portent non seulement tout l'intérêt de cette étude mais ouvrent aussi le champ des possibles. Ils justifient et amorcent. Ils traduisent à la fois les étapes présentes et à venir de la citoyenneté européenne. Autrement dit, ces enjeux doivent être considérés avec soin pour le bien de la citoyenneté européenne, en raison de la menace qu'ils constituent pour cette dernière, et plus encore, en ce qu'ils peuvent, indirectement, être le tremplin pour son évolution. Lesdits enjeux intéressent tout à la fois les réalisations de l'Union européenne (Paragraphe I) et l'importance de la citoyenneté de l'Union dans la construction européenne (Paragraphe II).

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>71</sup> La République d'Autriche ressort sur le rapport de l'ONG Global Witness notamment : Global witness, Transparency International, *European Getaway : inside the murky world of golden visas*, 2018, p.19, disponible sur : <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/european-getaway/> ; Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE a également mentionné cet État lors de sa conférence : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, Conférence à l'Université Côte d'Azur, 10 mars 2021.

<sup>72</sup> En l'état actuel du droit, ce rapport est nécessaire puisque sans l'État il n'y aurait point de citoyens de l'Union.

## **Paragraphe I Un essai commandé par le retentissement négatif de ce phénomène sur les réalisations de l'Union européenne.**

Le terme « réalisations » s'attarde en l'occurrence sur deux points. Tout d'abord sur la réalisation subjective entre les États membres, qui n'est autre que l'équilibre établi entre ces derniers grâce à la coopération loyale qui sous-tend cette relation. Ensuite, s'agissant d'une réalisation objective à l'intérieur de l'Union : l'Espace de liberté, de sécurité et de justice. La première, qui peut se prévaloir de fonder la seconde et bien d'autres réalisations, se voit dangereusement mise à mal par ce phénomène de marchandisation de la nationalité des États membres, et partant s'ensuivent des conséquences politiques (Sous-Paragraphe I). La seconde, ébranlée non seulement par le déclin de la première, est particulièrement affectée par ce phénomène faisant fi de certaines règles de cet espace. Dès lors, la marchandisation de la nationalité par les États fait peser sur l'Union, des enjeux sécuritaires (sous-paragraphe II).

### **Sous-Paragraphe I Des conséquences politiques.**

De la décision aux répercussions, la dimension politique est omniprésente. Le choix politique d'un État membre de marchander sa nationalité n'est pas anodin. Il ouvre, en effet, les portes de la citoyenneté de l'Union, des droits afférents et, *de facto*, de l'ensemble de l'espace Schengen. Qui plus est, lorsque ce choix est minoritaire. Comme avancé précédemment, peu d'États ont implanté un tel programme, tout du moins s'agissant de la citoyenneté par investissement. Il ressort en effet du rapport de la Commission que ces programmes ne sont pas les seuls et s'accompagnent en réalité de programmes de résidence par investissement<sup>73</sup>. Ces derniers sont alors présents en bien plus grand nombre<sup>74</sup>, permettant d'acquérir un visa sur le fondement d'un investissement financier devant être assorti, dans certains États, d'« *un investissement non financier, tel que la création d'emplois ou la contribution à l'économie* »<sup>75</sup>. « *Les risques inhérents aux programmes de résidence par*

---

<sup>73</sup> Le rapport de la Commission européenne parle en effet des deux types de programmes : Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*

<sup>74</sup> La Commission européenne dénombre vingt États membres : *Ibid.*, p. 1.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 8.

*investissement sont [alors] similaires*<sup>76</sup> », notamment, en matière de sécurité, blanchiment, fraude fiscale ou transparence, ... Plus encore, ils permettent *in fine* un « accès accéléré à la citoyenneté<sup>77</sup> », la résidence étant souvent la condition phare. Toutefois, il ne s'agit pas de s'attarder sur leur compte, ne soulevant pas les mêmes problématiques fondamentales<sup>78</sup> pour la citoyenneté de l'Union et la construction européenne que les programmes de citoyenneté par investissement, du moins pas directement. Ces répercussions susmentionnées ont dans une certaine mesure une dimension politique, le service de recherche du Parlement européen en fait d'ailleurs état<sup>79</sup>. Au centre des enjeux, l'érosion de la confiance qui sous-tend l'ensemble du système.

Sans confiance mutuelle, point de coopération loyale et *vice versa*. Or, cette confiance relève d'un équilibre complexe et multipartite qui rassemble chacun des trois acteurs de la relation triangulaire relative à la citoyenneté de l'Union : l'Union européenne, les citoyens<sup>80</sup> ainsi que les États membres<sup>81</sup>. S'agissant de ces derniers, cette confiance, fondée sur une communauté de valeurs qu'ils partagent et qui s'étend notamment sur l'existence de standards pour les conditions d'acquisition de la nationalité, ne peut qu'être affligée par le phénomène de marchandisation. C'est en effet la condition même de l'acceptation par les États membres, des répercussions naturelles résultant d'un espace sans frontières<sup>82</sup>. Ainsi, sans confiance ni coopération loyale, c'est non seulement la citoyenneté de l'Union qui se voit mise en péril, mais aussi l'ensemble de la construction européenne.

C'est pourquoi l'Union, à travers la Commission européenne et le Parlement européen, n'entend pas s'accommoder de cette situation. Sa réaction est intéressante puisqu'elle invite,

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>78</sup> Les programmes de résidence par investissement ne donnent pas en lui-même le précieux sésame. Plus encore, Madame la Professeure Ayelet SHACHAR estime que « *Both kinds of programme raise serious ethical quandaries, but the unfettered cash-for-passport programmes are far more extreme and blatant than the traditional investment programmes* » : Shachar, Ayelet, « Dangerous Liaisons : Money and Citizenship », in Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer (dir.), *Should Citizenship be for Sale ?*, EUI Working Papers, 2014, p. 4.

<sup>79</sup> Service de recherche du Parlement européen, *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU : State of play, issues and impacts*, October 2018, PE 627.128, pp. 45-46.

<sup>80</sup> « *Erosion of trust in the institutions* », *Ibid.*, p. 45.

<sup>81</sup> « *Erosion of trust between Member States* », *Ibid.*, p. 46.

<sup>82</sup> Ces répercussions ce sont notamment la libre circulation des biens, des personnes, des services mais aussi des choix démocratiques. Sur ce dernier point, c'est notamment Monsieur le Professeur Édouard DUBOUT qui décrit ce phénomène : Dubout, Edouard, « Transnationaliser la démocratie ? », in *RTD Eur.*, n°3, 2019, pp. 589-602.

elle aussi, après une séquence juridique, une séquence politique<sup>83</sup>.

Plusieurs raisons ont incité ces institutions européennes à réagir, parmi lesquelles il est possible de compter les enjeux sécuritaires.

## Sous-Paragraphe II Des enjeux sécuritaires.

Qu'ils soient dénoncés par les journalistes, les ONG, les politiques ou encore l'OCDE, les enjeux sécuritaires consécutifs au phénomène de marchandisation de la nationalité sont nombreux et requièrent notre attention. Alors que les journalistes s'inquiètent des contrôles imposés ou non aux investisseurs<sup>84</sup>, l'ONG Global Witness avance que « *by their very nature, golden visa schemes are attractive to the criminal and the corrupt*<sup>85</sup> ». À leurs côtés, l'OCDE alarme contre la fraude fiscale internationale favorisée par ces programmes<sup>86</sup>, tandis que l'ancienne députée européenne portugaise, Madame Ana GOMES, « *described « golden visas » as « absolutely immoral and perverse »*<sup>87</sup> ». À cela s'ajoute la réaction de l'Union européenne.

Face au phénomène de marchandisation de la nationalité des États membres, il n'est pas trop hasardeux d'avancer que la préoccupation première des institutions européennes se situe sur le point des enjeux sécuritaires. Il est notamment possible de constater cela à la lecture du rapport de la Commission européenne sur les *Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne* qui démarre et se solde en évoquant les risques spécifiques « *notamment en matière de sécurité, de blanchiment d'argent, de fraude fiscale et*

---

<sup>83</sup> Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE avance cette idée à l'occasion de sa conférence : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, op. cit.

<sup>84</sup> « *The list sheds light on the little-known but highly profitable industry and raises questions about the security checks carried out on applicants by Cyprus* » : Farolfi, Sara, Pegg, David, Orphanides, Stelios, « Cyprus selling EU citizenship to super rich of Russia and Ukraine », in *The Guardian*, 17 septembre 2017. ; Afin d'appuyer ce propos, l'article de *The Shift*, un media indépendant participant au programme d'enquête commune *Passport Papers*, établit une liste de certains acquéreurs de la nationalité maltaise et laisse particulièrement transparaître l'absence d'informations : The Shift Team, « *Passport Papers : oligarchs, royalty and fugitives* », in *The Shift*, 24 avril 2021.

<sup>85</sup> Global witness, Transparency International, *European Getaway : inside the murky world of golden visas*, 2018, p.19, disponible sur : <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/european-getaway/>.

<sup>86</sup> Michel, Anne, « *Fraude fiscale : l'OCDE met en garde contre les risques associés à l'octroi de « passeports dorés »* », in *Le Monde*, 19 février 2018.

<sup>87</sup> Farolfi, Sara, Pegg, David, Orphanides, Stelios, « *Cyprus selling EU citizenship to super rich of Russia and Ukraine* », op. cit.

*de corruption*<sup>88</sup> ». De même, ce rapport est le fruit d'une invitation du Parlement européen, dans sa résolution du 16 janvier 2014 sur la citoyenneté de l'Union à vendre, qui s'inquiétait de savoir « *si ces régimes respectent la lettre et l'esprit des traités et du code frontières Schengen*<sup>89</sup> ».

Cette préoccupation résulte, sans aucun doute, du souci de ne pas ouvrir les portes de l'espace Schengen à des ressortissants de pays tiers qui présentent un risque pour l'ELSJ, mis en place à l'occasion du Traité de Lisbonne, voire pour les valeurs de l'Union. En effet, cet espace, alors même qu'il n'est pas encore abouti, se voit déjà fragiliser par la marchandisation de leur nationalité par les États membres, phénomène « *permettant aux ressortissants de pays tiers d'éviter certains contrôles*<sup>90</sup> » afin d'y accéder avec un « *golden visa* » ou un « *golden passeport* ». Les exemples ne se sont d'ailleurs pas fait attendre, une salve d'investisseurs russes, syriens, angolais, chinois, saoudiens ou encore brésiliens, tous soupçonnés, et pour certains condamnés, pour corruption, acquérant un passeport ou un visa par l'intermédiaire d'un investissement, a déferlé sur l'Union européenne<sup>91</sup>.

Mais ces craintes sont également fondées sur le fait que, la Commission européenne, dans son rôle de gardienne des traités, constate la méconnaissance du droit de l'Union européenne. Ce, notamment s'agissant des règles de lutte contre le blanchiment d'argent ou encore la fraude fiscale puisque sont acceptés des ressortissants qui ont, soit vocation à acquérir la nationalité pour commettre de tels crimes, soit utilisent à raison de l'investissement des fonds issus de l'exercice d'une telle criminalité.

Plus encore, les programmes de résidence et de citoyenneté par investissement posent des problèmes de sécurité intérieure puisqu'ils alimentent la corruption et la criminalité au sein des États membres les pratiquant. Il est notamment possible de s'inquiéter face à « *the influence of US populism* », un fait révélé par l'enquête commune des *Passport Papers*, laquelle décrit

---

<sup>88</sup> Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, pp. 1 et 26.

<sup>89</sup> Résolution du Parlement européen, du 16 janvier 2014, sur la Citoyenneté de l'Union européenne à vendre, 2013/2995 (RSP), point M3.

<sup>90</sup> Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 12.

<sup>91</sup> Plusieurs articles de presse relèvent ce fait : s'agissant d'hommes d'affaires brésiliens ou syriens, d'hommes politiques russes et ukrainiens ou encore d'hommes politiques angolais ayant acquis un visa portugais ou encore la nationalité chypriote : Pegg, David, Farolfi, Sara, Shaw, Craig, Pereira, Micael, « *Corrupt Brazilian tycoon among applicants for Portugal's golden visas* », in *The Guardian*, 18 septembre 2017 ; Farolfi, Sara, Pegg, David, Orphanides, Stelios, « *Cyprus selling EU citizenship to super rich of Russia and Ukraine* », *op. cit.* ; une liste d'individus ayant acquis la nationalité maltaise a été établie par l'enquête commune des *Passport Papers*, disponible sur : <https://www.daphne.foundation/passport-papers/profiles/>.

les effets du « Muslim ban » de Monsieur Donald TRUMP, ex-président des États-Unis d'Amérique, sur les choix du gouvernement maltais s'agissant des individus étant autorisés à acquérir un « *golden passport* »<sup>92</sup>. Enfin, c'est finalement le fait à l'origine du projet des *Passport Papers* qui finit de convaincre sur l'importance des enjeux sécuritaires en la matière : l'assassinat de Madame Daphne CARUANA GALIZIA le 16 octobre 2017, journaliste et blogueuse maltaise qui militait contre la corruption des hautes sphères de la société locale<sup>93</sup>, et notamment investie dans une enquête s'agissant des passeports dorés<sup>94</sup>. L'exemple est tout ce qu'il y a de plus révélateur, surtout lorsque l'arrestation d'un homme d'affaire maltais entraîne des « *démissions en cascade au plus haut niveau politique*<sup>95</sup> ». D'ailleurs, l'affaire a fait grand bruit et le Parlement européen a, dès cet instant, manifesté son intérêt pour l'affaire en inaugurant une salle de presse en l'honneur de la journaliste<sup>96</sup>.

Dès lors, ce risque d'augmentation de l'insécurité au sein de l'ELSJ peut inciter les institutions à agir pour une première raison évidente : la sécurité est la condition *sine qua non* à la bonne marche de la construction européenne passant par l'exercice des libertés de circulation. Or, les citoyens ne sont à même de faire usage de ces libertés que dans un espace où leur sécurité est garantie. Cette motivation est donc liée aux objectifs d'intégration. Mais une seconde raison, inédite et encourageante semble émerger : la volonté de protéger les citoyens en eux-mêmes, en vertu du statut dont ils bénéficient et donc en tant que sujets de l'Union européenne.

Dans l'un ou l'autre cas, l'étude de ce phénomène est particulièrement intéressante au regard du rôle de la citoyenneté dans la construction de l'Union européenne.

---

<sup>92</sup> Saeed, Sabriyah, « What we know about the nationalities of passport applicants : The influence of US populism », in *Passport Papers*, 2021, disponible sur : <https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/applicant-nationalities>.

<sup>93</sup> Chastand, Jean-Baptiste, « A Malte, une blogueuse qui dénonçait des affaires de corruption assassinée », in *Le Monde*, 16 octobre 2017.

<sup>94</sup> Chastand, Jean-Baptiste, Michel, Anne, « « Projet Daphne » : Malte, l'île des passeports en or », in *Le Monde*, 19 avril 2018.

<sup>95</sup> Le Figaro, AFP, « Meurtre d'une journaliste maltaise : un accusé condamné à 15 ans de prison », in *Le Figaro*, 23 février 2021.

<sup>96</sup> « *The press room at the European Parliament in Strasbourg is dedicated to Daphne* » : Daphne Caruana Galizia Foundation, « Who was Daphne Caruana Galizia ? », site web Daphne Caruana Galizia Foundation, disponible sur : <https://www.daphne.foundation/en/about/daphne/>.

## **Paragraphe II Un essai intéressant au regard du rôle de la citoyenneté dans la construction de l'Union.**

Initialement envisagée pour pallier le déficit en légitimité de l'Union européenne, la citoyenneté de l'Union est devenue un berceau de l'intégration. Un seul coup d'œil aux réactions qu'elle a pu entraîner et suscite encore aujourd'hui en est révélateur. En effet, « *l'insertion de la citoyenneté dans le traité CE a provoqué aussi bien l'enthousiasme que le scepticisme*<sup>97</sup> », la citoyenneté inquiétant les nationalistes et ravissant les européanistes. Ce, car la citoyenneté « *participe incontestablement de l'entreprise de constitutionnalisation des traités*<sup>98</sup> », qu'elle « *oblige à entamer une réflexion approfondie sur la substance ainsi que le devenir de l'Union*<sup>99</sup> » mais aussi, parce que son « *insertion dans le traité constitue une ébauche de reconnaissance du caractère fédéral de l'Union*<sup>100</sup> ». Partant, sont compréhensibles certaines actions de la Cour de justice pour assurer son effectivité et son épanouissement, mais aussi les réactions de la Commission européenne et du Parlement européen face au phénomène à l'honneur. Comme mentionné précédemment, pèsent sur la citoyenneté de l'Union les risques de l'ébranlement de l'équilibre qui la sous-tend. Ainsi, le statut de citoyen de l'Union se trouve dans une situation fort délicate : la citoyenneté de l'Union est en crise. Ce qui signifie qu'elle est sans doute placée sur un tremplin duquel elle peut tomber ou s'élancer. Ainsi, « *il y a (...) lieu de mettre en relief le potentiel remarquable de la citoyenneté qui peut contribuer à la construction d'un espace juridique et social uniforme pour l'ensemble des ressortissants communautaires*<sup>101</sup> ». Si un tel potentiel pouvait être exploité sous le spectre du phénomène de marchandisation de la nationalité des États membres, alors cette crise de la citoyenneté de l'Union ne serait non pas désastreuse, bien au contraire, elle se révélerait être vertueuse<sup>102</sup>. Pour cela, doit être empruntée, par les acteurs de la construction européenne, la voie de l'aboutissement de cette citoyenneté, passant notamment par une éventuelle autonomisation pour se voir ériger à la place de statut fondamental qu'elle a vocation à devenir. Une voie qui

---

<sup>97</sup> Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 33.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 711.

<sup>102</sup> Le terme est emprunté à Monsieur le Professeur Dominique RITLÉNG : Ritleng, Dominique, « L'Union européenne et la pandémie de Covid-19 : de la vertu des crises », in *RTD Eur*, n°3, 2020, pp.483-492.

apparaît d'ores et déjà dans le viseur des institutions précitées, la Commission européenne laissant notamment apparaître sa volonté de protéger, comme chaque communauté politique, ses valeurs, son mode de vie ainsi que ses citoyens.

### **Section III Le questionnement d'une redéfinition des rapports relatifs à la citoyenneté de l'Union.**

Le regard porté aux éléments inscrits au cœur de ce phénomène et aux enjeux qui en découlent éclaire déjà particulièrement sur les circonstances de la problématique. Ajoutée à cela la volonté des institutions européennes susmentionnées, dont témoigne leur réaction à l'égard de ces éléments et enjeux, et transparaît distinctement l'ampleur de la redéfinition qui se profile. Vraisemblablement, la citoyenneté de l'Union est à un tournant de son existence. Dans les yeux de la Commission européenne et du Parlement européen semble ainsi se dessiner une transition sur la vision qu'ils ont de la citoyenneté de l'Union et des citoyens. Sont notamment omniprésentes, dans les discours comme dans les actes, les notions de lien réel, de résidence, de sécurité, de confiance, d'Union dans son ensemble ou encore de valeurs. Des notions fortes qui dévoilent, au fil de l'analyse, un changement de logique. En effet, dans le combat contre ce phénomène le nerf de l'action apparaît être la protection du statut de citoyen de l'Union et des citoyens. La citoyenneté s'entend ainsi dans sa forme statutaire, c'est-à-dire qu'elle est protégée et offre sa protection pour elle-même et à tous en considération de sa seule possession. Une dynamique qui s'écarte incontestablement des habituels choix qui s'attèlent à prévenir les atteintes à la construction européenne, résultant d'un quelconque empêchement dans l'exercice des droits attachés à la citoyenneté de l'Union. La vision de la citoyenneté est alors fonctionnelle, sa fonction étant de participer au processus d'intégration par l'exercice des libertés de circulation qu'elle implique. Bien qu'usuelle, cette vision n'apparaît plus avoir grâce aux yeux des deux institutions qui entendent changer la donne et, sûrement, instaurer un lien direct entre l'Union et ses citoyens.

L'objectif de ce travail est ainsi de s'interroger sur la redéfinition du rapport à la citoyenneté de l'Union et aux citoyens de l'Union, à l'aune de la réaction de l'Union européenne sur le phénomène de marchandisation de la nationalité des États membres, ouvrant la voie au passage d'une citoyenneté fonctionnelle à une citoyenneté statutaire.

Afin d'appréhender cette redéfinition, ce travail démontre qu'elle procède en deux

temps. Le premier, d'ores et déjà établi, opère la redéfinition des compétences étatiques consécutives à la nationalité sous l'influence de la citoyenneté de l'Union (Partie I). Tandis que le second s'intéresse à la redéfinition, qui prend racine sous ce phénomène, celle de la substance du rapport de l'Union à la citoyenneté de l'Union et, *de facto*, à ses bénéficiaires (Partie II).

## Première Partie

### La redéfinition des compétences consécutives à la citoyenneté de l'Union

La redéfinition du rapport triangulaire entre l'Union européenne, les États membres et les citoyens de l'Union, que cherche à mettre en avant ce travail, est déjà avancée sur le point des compétences. Depuis les origines de l'Union européenne, la problématique des compétences est source d'inquiétude pour les États membres qui doivent renoncer à leur intègre souveraineté, afin de transférer une partie de leurs prérogatives à une organisation supranationale, l'Union européenne. Mais ce transfert est limité. En effet, les États membres ont pris soin de maintenir en leurs mains une majorité de domaines, parmi lesquels il est possible de compter la définition de leurs ressortissants, autrement dit les règles concernant la nationalité. Néanmoins, une fois intégrés dans l'Union européenne les États membres ne sont plus en mesure d'œuvrer en méconnaissance du droit de l'Union européenne, c'est pourquoi l'Union européenne, au regard des effets de la compétence étatique en matière de vente de leur nationalité (Chapitre I), pourrait à nouveau s'engouffrer sur la voie d'une action par l'encadrement (Chapitre II).

#### **Chapitre Premier La compétence étatique en matière de vente de la nationalité.**

Il est universellement admis que l'État ne peut exister sans une population<sup>103</sup> dont il définit les contours en déterminant qui sont ses nationaux<sup>104</sup>. D'ailleurs, « *la compétence exclusive de chaque État pour déterminer qui sont ses nationaux fait partie des règles les mieux*

---

<sup>103</sup> « *La présence d'une population est une condition de l'existence d'un État : il n'y a pas d'État sans population d'êtres humains* » : Denoix de Saint Marc, Renaud, *L'État*, Presses Universitaires de France, 2016, p. 3 ; « *Selon la conception classique de l'État, trois éléments constitutifs sont nécessaires pour qu'un État puisse exister : un territoire, une population et un gouvernement* » : Decaux, Emmanuel, De Frouville, Olivier, *Droit international public*, 11<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2018, p. 185.

<sup>104</sup> Le droit international estime qu'il appartient à chaque État de définir ses nationaux : *Ibid.*, p. 186.

*assises de l'ordre international*<sup>105</sup> ». Cela résulte sans doute du fait que cette compétence se trouve être l'expression de la souveraineté de l'État<sup>106</sup>, ce dernier étant le seul en capacité de définir qui sont ses sujets de droits, tantôt objets tantôt titulaires de la souveraineté<sup>107</sup>, auxquels il reconnaît le droit d'avoir des droits<sup>108</sup>. En considération de ces éléments, le choix d'un État membre de vendre sa nationalité, ou de marchander un statut juridique, n'apparaît ni plus ni moins que comme l'exercice de sa compétence par ce dernier. Une compétence qui est néanmoins à relativiser au regard du lien unissant nationalité des États membres et citoyenneté de l'Union (Section I), ainsi que des conséquences qui en découlent pour l'ensemble de l'Union européenne (Section II).

## **Section I La vente de la nationalité ou la marchandisation d'un statut juridique.**

La vente d'une marchandise est un procédé normal auquel peut s'adonner tout détenteur de ce bien, du moins, lorsque ce bien entre traditionnellement dans un tel schéma. Or, il n'apparaît pas avec évidence que la nationalité, en tant que statut juridique, s'y prête. Dès lors, ce choix des États, bien qu'il s'agisse d'un statut juridique qui lui est propre, questionne (Paragraphe I) et ce, particulièrement car il ne fait pas l'unanimité. Alors, l'emploi du terme, à connotation péjorative, de « marchandisation » tombe sous le sens. D'une part, car il renvoie à une « *tendance à tirer un profit mercantile d'une activité non marchande*<sup>109</sup> » et, d'autre part, car il s'attache à « *la figure du « marchand », intermédiaire inutile et éventuellement roublard, n'étant pas celle pour laquelle nous avons le plus de sympathie*<sup>110</sup> ». Plus encore, ce phénomène pose d'autant plus de difficultés lorsqu'il est entrepris par un État membre de l'Union, impliquant inévitablement, la vente d'un statut juridique partagé, la citoyenneté de l'Union (Paragraphe II).

---

<sup>105</sup> Pataut, Etienne, « La nationalité Un lien de droit au prisme des droits fondamentaux », in Lucas, François-Xavier, Revet, Thierry, *CRFPA – Précis de culture juridique*, LGDJ, Paris, 2017, pp. 173-180.

<sup>106</sup> Lepoutre, Jules, *Nationalité et souveraineté*, 1er vol., Nouvelle Bibliothèque de thèse, Dalloz, 2020, pp. 24 et 25.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>108</sup> « *The right to have right* » : Arendt, Hannah, *The origins of totalitarianism*, Schocken Books, 1951, 704 pages.

<sup>109</sup> Dictionnaire Larousse, Larousse, Paris, 2012, p. 495

<sup>110</sup> Guerrien, Bernard, « Marchandisation et théorie économique », in *Actuel Marx*, vol.34, n°2, 2003, p. 121.

## Paragraphe I La nationalité, un statut juridique propre à l'État.

L'attachement des États membres à leur compétence en la matière<sup>111</sup> est si fort qu'il a marqué de son empreinte le droit primaire de l'Union européenne. En effet, alors que la citoyenneté de l'Union venait, juridiquement, de voir le jour, son éclosion s'est accompagnée de la déclaration n°2 annexée au Traité de Maastricht, préservant « *le bastion de souveraineté étatique qu'est le droit de la nationalité*<sup>112</sup> » de toute incursion de l'Union européenne. Cette déclaration prévoit que « *chaque fois que le traité instituant la Communauté européenne fait référence aux ressortissants des États membres, la question de savoir si une personne a la nationalité de tel ou de tel État membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'État concerné*<sup>113</sup> ». Autrement dit, les États membres demeurent les seuls maîtres s'agissant de la définition de leurs ressortissants, de sorte que « *l'influence du droit de l'Union européenne sur le droit de la nationalité est longtemps demeurée inexistante*<sup>114</sup> » selon l'analyse de Monsieur le Professeur Etienne PATAUT. D'ailleurs, le témoignage porté par les arrêts de la Cour de justice, sur ce point, est parlant tant la juridiction ne cesse de rappeler<sup>115</sup> que « *la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre*<sup>116</sup> ». Dès lors, même dans le cas d'un État intégré à l'Union européenne<sup>117</sup>, la nationalité ne saurait se soustraire de sa qualité de

---

<sup>111</sup> Pour les origines de cet attachement, voir Chapitre Introductif, Section I, Paragraphe II.

<sup>112</sup> Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE emploie cette expression à l'occasion de sa thèse en précisant qu'elle est couramment utilisée, notamment par Monsieur le Professeur Etienne PATAUT (Pataut, Etienne, « Les conflits de nationalité face au droit de l'Union », in *Revue critique de droit international privé*, n°2, 2018, p. 247.) : Lepoutre, Jules, *Nationalité et souveraineté*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>113</sup> Déclaration jointe par les États membres à l'acte final du Traité sur l'Union européenne, relative à la nationalité d'un État membre, *JOCE* 1992, C 191, p. 98.

<sup>114</sup> Pataut, Etienne, « Les conflits de nationalité face au droit de l'Union », *op. cit.*, p. 246.

<sup>115</sup> « *La compétence étatique exclusive a été à de nombreuses reprises réaffirmée par la Cour* » : *Ibid.*

<sup>116</sup> À titre d'exemple cette formulation, qui se retrouve dans bon nombre d'arrêts relatifs à la citoyenneté de l'Union, a fait son apparition dans l'arrêt de la Cour *Micheletti* (CJCE, 7 juillet 1992, aff. C-369/90, *Rec.*, p. I-4239, point 10), puis dans l'arrêt *État belge contre Mesbah* (CJCE, 11 novembre 1999, aff. C-179/98, *Rec.*, p. I-7955, point 29). Elle a ensuite été aperçue dans les arrêts *Kaur* (CJCE, 20 février 2001, aff. C-192/99, *Rec.*, p. I-1237, point 19), *Zhu et Chen* (CJCE, 19 octobre 2004, aff. C-200/02, *Rec.*, p. I-9925, point 37), *Rottmann* (CJUE, 2 mars 2010, aff. C-135/08, *Rec.*, p. I-1449, point 39) et *Tjebbes* (CJUE, 12 mars 2019, aff. C-221/17, *ECLI:EU:C:2019:189*, point 30).

<sup>117</sup> Monsieur le Professeur Etienne PATAUT écrit notamment que « *la règle classique du droit international public selon laquelle la nationalité relève de la compétence exclusive de chacun des États n'a jamais été remise en cause et reste aujourd'hui encore affirmée avec la plus grande vigueur, même après l'introduction de la citoyenneté européenne* » : Pataut, Etienne, « Les conflits de nationalité face au droit de l'Union », *op. cit.*, p. 246.

statut juridique propre à l'État.

Cette caractéristique « propre » s'entend, certes, sur le point de l'exclusivité des compétences au profit de l'État, mais aussi sur le fait que la nationalité, en tant que statut juridique matérialisant le lien unissant l'État et l'individu, implique entre ces deux parties des obligations et des droits institués juridiquement<sup>118</sup>. L'État se trouve, de fait, l'acteur principal non seulement des conditions d'attribution et de perte de ce statut<sup>119</sup>, mais aussi, en association avec ses nationaux, des règles<sup>120</sup> qui en découlent. En résulte un paradoxe pour une communauté politique telle que l'Union européenne : l'incapacité de définir ses sujets, avec lesquels elle met pourtant en place des règles, de manière autonome<sup>121</sup>. Ce constat se pose avec évidence ; puisque la citoyenneté de l'Union est subséquente à la nationalité étatique, l'exclusivité de la compétence des États implique inévitablement une exclusion de toute compétence de l'Union.

Ainsi, cela est symptomatique de l'état du rapport existant entre l'Union et ses citoyens. En effet, la nationalité, un statut symbolisant l'étroite relation entre l'État et son national, joue le rôle d'intermédiaire entre l'Union et les ressortissants d'États membres et ne laisse, de ce fait, que peu de place à une relation directe entre l'Union et ses citoyens.

Au regard de ces constatations et de l'intitulé même de statut juridique propre, la souveraineté des États en la matière apparaît entière et, ainsi, ces derniers demeurent libres d'opérer les choix qu'ils estiment opportuns. Le phénomène de marchandisation peut donc s'analyser comme une simple émanation de cette souveraineté. D'ailleurs, Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE estime qu'en se cantonnant « *à une conception purement étatique de la nationalité, les programmes de citizenship by investment ne sont qu'une démonstration de plus de la souveraineté des États dans la détermination et dans la mise en œuvre de leurs droits régaliens. L'État affirmerait encore au XXI<sup>ème</sup> siècle une liberté totale dans la définition*

---

<sup>118</sup> Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT cite notamment une définition de la Cour de justice selon laquelle le lien de nationalité est fondé sur « *l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que sur la réciprocité de droits et de devoirs* » (CJCE, 17 décembre 1980, *Commission contre Belgique*, aff. 149/79, *Rec.*, p. 3881, point 10) ; Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 21.

<sup>119</sup> « *Il incombe toujours au législateur national de déterminer si une personne a ou non la nationalité de l'État* » : *Ibid.*

<sup>120</sup> Il faut ici entendre par « règle » les droits et devoirs des citoyens.

<sup>121</sup> Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, op.cit.*, p. 26 ; Iliopoulou-Penot, Anastasia, « *Citoyenneté de l'Union, mobilité et intégration dans l'espace européen* », in *Revue de l'OFCE*, n°134, 2014, p. 30.

*de sa population constitutive, hors de toutes contraintes normatives extérieures, ceci alors même que l'accès à la nationalité d'un État membre entraîne l'accès à la citoyenneté européenne*<sup>122</sup> ».

En dépit de cela, la marchandisation d'une nationalité, en raison de sa nature, interpelle. Comme évoqué précédemment, ce qui est nommé « *nationalité au sens propre du mot, c'est le rapport avec l'État d'une personne qui est capable de droits et de devoirs*<sup>123</sup> ». Sur ce point, la nationalité traduit une forme de réciprocité. Ce sont les droits octroyés par l'un qui impliquent les devoirs de l'autre et inversement. D'ailleurs, le Parlement européen rappelle notamment que « *la citoyenneté suppose non seulement des droits mais aussi des devoirs*<sup>124</sup> ». Dès lors, la nature économique que revêtent lesdits devoirs, lorsqu'ils prennent la forme d'un investissement financier, ne saurait caractériser la participation active en face à face, et la construction d'institutions démocratiques, sur la base des principes d'égalité et de solidarité<sup>125</sup>, qui s'y rattachent habituellement. Ce critère que l'argent ne peut acheter<sup>126</sup>, selon Madame la Professeure Paulina OCHOA, celui de la présence physique<sup>127</sup>, résulte du fait que « *la nationalité est beaucoup plus qu'un simple rapport juridique (...). Elle est avant tout un lien moral*<sup>128</sup> ». Un lien sacré, eu égard à l'attachement de l'État à sa souveraineté sur ce dernier, « propre » à l'individu et son État, que certains n'ont cependant pas de mal à pervertir en le vendant à prix d'or. Comment un sentiment moral, une obligation morale peuvent-ils être achetés ? Comment une chose immatérielle, un lien moral, résultant de la seule volonté d'être ensemble et du seul engagement physique et moral de l'individu dans la communauté<sup>129</sup>, peut-

---

<sup>122</sup> Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », in *Petites affiches*, n°19, 2015, pp. 6-12.

<sup>123</sup> Ernst, Isay, « De la nationalité (volume 5) », in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1994.

<sup>124</sup> Résolution du Parlement européen, du 16 janvier 2014, sur la Citoyenneté de l'Union européenne à vendre, 2013/2995 (RSP), point L.

<sup>125</sup> « *What remains priceless is the active face-to-face partaking and building of democratic institutions on the basis of principles of equality and solidarity* » : Ochoa, Paulina, « What Money Can't Buy : Face-to-Face Cooperation and Local Democratic Life », in Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer (dir.), *Should Citizenship be for Sale ?*, EUI Working Papers, 2014, p. 24.

<sup>126</sup> « *That is what money can't buy* » : *Ibid.*

<sup>127</sup> « *Physical presence* » : *Ibid.*

<sup>128</sup> Ernst, Isay, « De la nationalité (volume 5) », *op. cit.*

<sup>129</sup> Madame la Professeure Paulina OCHOA situe la défaillance de la nationalité acquise par investissement sur l'absence de présence physique. Cette dernière implique un engagement dans la vie locale afin de faire partie d'une organisation civique nécessitant solidarité et confiance : « *a person must become part of a civic organisation requiring solidarity* » : Ochoa, Paulina, « What Money Can't Buy : Face-to-Face Cooperation and Local Democratic Life », *op. cit.*, p. 24.

il devenir une marchandise et se construire sur la base d'un engagement financier ? En d'autres termes, est donnée la possibilité aux uns d'acheter le statut que d'autres ont obtenu par le mérite<sup>130</sup>.

Ce phénomène trouve cependant des partisans. Monsieur le Professeur Dimitry KOCHENOV avance que l'idée soulevée ci-dessus « *is totally contradict reality*<sup>131</sup> ». Il soutient qu'un tel phénomène n'est pas plus discriminatoire et problématique qu'un autre mode de naturalisation, voire qu'il se trouve en adéquation sur le plan juridique, au droit communautaire, et plus propice sur le plan humain<sup>132</sup>. Quant à Monsieur le Professeur Raul Magni BERTON, il estime, sans donner son entière approbation, qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction entre les investissements financiers et les investissements humains<sup>133</sup>. Particulièrement car, selon ce dernier, le prix de vente est le reflet de l'ampleur de la difficulté des processus traditionnels de naturalisation<sup>134</sup>. Toutefois, il semble que les arguments en défaveur de ce phénomène, ainsi que les risques subséquents, soient amplement convaincants pour, du moins, envisager que les problématiques soulevées par ces deux chercheurs soient épuisées différemment. Ce phénomène de vente de la nationalité apparaît délié de moralité et s'accommode précisément du qualificatif de marchandisation, au sens le plus péjoratif du terme.

« *Yet, as we know nationality is sealed at the heart of sovereignty*<sup>135</sup> ». Ainsi, alors même que le phénomène est désapprouvé, entraver toute décision desdits États se révèle impraticable ou du moins, infructueuse. Néanmoins, ce constat perd de son despotisme eu égard à la différence fondamentale qui résulte du caractère de membre, ou non, de l'État à l'Union

---

<sup>130</sup> Il faut tout de même préciser qu'une écrasante majorité des nationaux reçoivent leur nationalité à la naissance, par le droit du sang ou le droit du sol. Ils n'ont donc pas réellement un mérite, toutefois ils ne l'ont pas acheté et se sentent généralement impliqués dans leur État de nationalité.

<sup>131</sup> Kochenov, Dimitry, « Citizenship for Real : Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price », in Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer (dir.), *Should Citizenship be for Sale ?*, EUI Working Papers, 2014, p. 27.

<sup>132</sup> « *From a purely legal perspective, Malta's case is solid : EU law is unquestionably on its side. From a human perspective, if I could have done it, I would definitely have bought EU citizenship instead of naturalising, which I experienced as a deeply humiliating process* » : *Ibid.*, p. 29.

<sup>133</sup> « *There is no reason, after all, to distinguish between financial and human investments* » : Berton, Raul Magni, « Citizenship for those who invest into the future of the state is not wrong, the price is the prolem », in Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer (dir.), *Should Citizenship be for Sale ?*, EUI Working Papers, 2014, p. 11.

<sup>134</sup> « *On the contrary, they can reveal, via a financial argument, how hard the naturalization process is* » : *Ibid.*, p. 12.

<sup>135</sup> Christopoulos, Dimitris, « A Relative Dissociation of Union citizenship From Member States Nationality Needs to Mean Something More Than Long Term Residence Status », in Orgad, Liav, Lepoutre, Jules (dir.), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality*, EUI Working Papers, 2019, p. 9.

européenne. En effet, pour les États membres, leur statut juridique propre de la nationalité se lie avec la citoyenneté de l'Union. Alors, l'influence réciproque des deux notions induit que, « *par touches successives, la situation change peu à peu*<sup>136</sup> », et, au contact de ce phénomène de marchandisation, « *le « bastion de souveraineté étatique qu'est le droit de la nationalité*<sup>137</sup> » [semble] *manifestement [pouvoir] se fissurer*<sup>138</sup> », analyse Monsieur Jules LEPOUTRE. Inévitablement, le choix des États ne peut demeurer sans conséquence.

Sur ce point, les réactions du Parlement européen et de la Commission européenne portent une réponse limpide : « *la citoyenneté européenne ne devrait jamais devenir une marchandise comme une autre*<sup>139</sup> », il n'est possible de lui étiqueter aucun prix<sup>140</sup>, si tel était le cas, cela laisserait notamment la possibilité pour des personnes de « *faire leur marché*<sup>141</sup> », afin d'acquérir un tel statut. Partant, au sein de l'Union européenne, il n'est pas à l'ordre du jour de tolérer un tel phénomène, préjudiciable pour la citoyenneté de l'Union, quand bien même les États membres disposent d'une compétence exclusive en la matière. D'ailleurs, cette position de l'Union témoigne d'une redéfinition de cette compétence, sous le spectre de la citoyenneté de l'Union, introduite par des institutions européennes soucieuses de l'épanouissement de ce statut juridique partagé.

---

<sup>136</sup> Pataut, Etienne, « Les conflits de nationalité face au droit de l'Union », *op. cit.*, p. 247.

<sup>137</sup> Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE cite Monsieur le Professeur Etienne PATAUT (Pataut, Etienne, « Citoyenneté de l'Union - Citoyenneté de l'Union et nationalité étatique », in *RTD Eur.*, n°3, 2010, p. 623) : Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », *op. cit.*

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> Résolution du Parlement européen, *op. cit.*, point M7.

<sup>140</sup> Madame Viviane Reding, alors, vice-présidente de la Commission européenne, chargée de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, a fait savoir, à propos de la citoyenneté de l'Union, que « *it is a fundamental element of our Union and one cannot put a price tag on it* » : Reding, Viviane, Debate : *EU citizenship for sale*, Parlement européen, 15 janvier 2014, disponible sur : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2014-01-15-ITM-017\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2014-01-15-ITM-017_EN.html).

<sup>141</sup> Madame Vera Jourová, à ce moment-là commissaire européenne chargée de la justice, de la consommation et de l'égalité des genres, a notamment avancé qu'« *il ne saurait y avoir de maillon faible dans l'UE, où des personnes pourraient faire leur marché en choisissant le programme le moins strict* » : Communiqué de Presse de la Commission européenne, du 23 janvier 2019, La Commission fait état des risques inhérents aux programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'UE et expose les mesures à prendre pour y faire face, IP/19/526.

## Paragraphe II La citoyenneté européenne, un statut juridique partagé.

A *contrario* de la nationalité, la citoyenneté de l'Union n'est pas propre à un acteur. Élaboré sur le schéma d'un rapport triangulaire, ce statut peut se targuer d'être partagé entre les citoyens, les États membres et l'Union européenne. En résulte des obligations pour chacun d'entre eux et la non-exclusivité des compétences en la matière. Cette dernière circonstance a toutefois longtemps été crainte et étouffée par les États membres, seulement, le rapport entre nationalité et citoyenneté de l'Union ne peut demeurer hermétique voire exclusif de ces États, les seuls fondements de ce statut se plaçant en opposition.

En effet, en acceptant de mettre en place la citoyenneté de l'Union, tout en prenant garde à conserver intacte l'exclusivité de leur compétence, les États membres se sont implicitement soumis à la compétence exclusive de chacun des pays cosignataires du traité. « *Selon Peers, étant donné que les États membres sont tenus de reconnaître les nationalités de tous les États membres, ils détiennent un intérêt légitime vers les règles des autres États membres en matière de nationalité*<sup>142</sup> ». Dès lors, dans le cas de la citoyenneté de l'Union, les tenants de l'exclusivité sont revisités ; ce statut ouvrant l'accès, pour chaque ressortissant d'État membre, à l'ensemble du territoire des pays parties, en vertu de l'article 21 TFUE. Cette faculté est normalement laissée à l'entière discrétion de ces États, sans qu'aucun autre ne puisse décider qui peut circuler, ou non, sur un territoire qui n'est pas le sien. En d'autres termes, afin que les États membres acceptent, (quasiment) sans condition, des ressortissants qu'ils n'ont pas eux-mêmes autorisés, est nécessaire l'assurance que chacun exerce sa compétence avec des standards identiques à ceux qu'il pratique lui-même. Partant, le caractère minoritaire de l'utilisation du *jus argentum* emporte inévitablement des répercussions, que tentent de contrer les institutions.

Selon les dires de la Commission européenne ces standards communs, desquels s'écartent ce mode de naturalisation<sup>143</sup>, reviennent à entretenir une « *conception commune du*

---

<sup>142</sup> Peers, Steve, « Want to be an EU citizen ? Show me the money ! », in *EU law analysis blogspot*, 28 January 2014, disponible sur : <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/01/want-to-be-eu-citizen-show-me-money.html> : cité par Gkoka, Sofia, *L'encadrement européen de la compétence des Etats membres en matière de nationalité*, Atelier doctoral à l'institut de droit comparé de l'Université Paris 2 Panthéon-Assas , 5 mars 2021.

<sup>143</sup> La Commission européenne avance notamment que « *la citoyenneté est accordée dans des conditions moins strictes que celles prévues par les régimes ordinaires de naturalisation, en particulier sans obligation de résidence préalable effective dans le pays concerné* » : Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final, p. 1.

*lien de nationalité*<sup>144</sup> ». Laquelle implique, non pas une exacte similitude entre chaque droit de la nationalité, « *le régime d'acquisition de la citoyenneté européenne [étant composé des vingt-sept] législations relatives à la nationalité des États membres de l'Union*<sup>145</sup> », mais des « *modes traditionnels d'octroi de la nationalité*<sup>146</sup> » et certaines limites. Ces limites résultent du respect du principe de coopération loyale, introduit par le Parlement européen en droit de la nationalité<sup>147</sup>, invitant les États membres à ne pas briser la confiance mutuelle, « *terreau nourricier*<sup>148</sup> » et fondateur de la citoyenneté de l'Union<sup>149</sup>. Cette idée est d'ailleurs communément admise puisque Monsieur l'avocat général Pedro CRUZ VILLALON avance dans ses conclusions, sur plusieurs affaires, qu'« *en assumant une dimension transnationale, la citoyenneté européenne se fonde sur l'existence d'une communauté d'États et d'individus qui partagent une échelle de valeurs, un degré élevé de confiance mutuelle, ainsi qu'un engagement de solidarité*<sup>150</sup> ». Finalement, dans la relation entre les États membres, force est déjà de remarquer que la citoyenneté de l'Union affecte effectivement leur compétence en matière de nationalité. Brèche dans laquelle s'immiscent les institutions, accentuant la redéfinition de la compétence des États membres en la matière lorsqu'elles arguent de l'obligation de coopération loyale. Réaction qui est néanmoins justifiée eu égard à l'entendue des enjeux, tenant à la coopération et à la confiance, dans les retranchements de la citoyenneté.

En effet, en plus de corroborer l'argumentation ci-dessus, ces conclusions invitent à dépasser l'angle de la confiance mutuelle entre les États membres, pour se placer sur celui de la confiance avec les individus. Les citoyens sont indéniablement des acteurs de ce statut, en tant que partie essentielle du lien tissé avec l'Union européenne, matérialisé par la citoyenneté

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>145</sup> Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », *op. cit.*

<sup>146</sup> Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 6.

<sup>147</sup> Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE avance que « *c'est le Parlement européen qui, dans sa résolution, pose les premières bases de l'application du principe de coopération loyale au droit de la nationalité* » : Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », *op. cit.*

<sup>148</sup> Blanchet, Thérèse, « Libre circulation et confiance mutuelle ou les racines et le terreau de l'espace de liberté, de sécurité et de justice européen », in *L'observateur de Bruxelles*, 2018/2, n°112, p. 6.

<sup>149</sup> Les parlementaires avancent notamment au point G de leur résolution que « *considérant qu'un tel régime de vente pure et simple de la citoyenneté européenne compromet la confiance mutuelle sur laquelle repose l'Union* » : Résolution du Parlement européen, *op. cit.*, point G.

<sup>150</sup> Conclusions du 14 septembre 2010 de l'avocat général Pedro Cruz Villalon dans l'affaire *Commission européenne contre Royaume de Belgique*, aff. C-47/08, *Rec.*, p. I-4105 également rattachées à cinq autres affaires (C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08).

européenne et concrétisé par la redéfinition du rapport au citoyen engagée dans cette affaire<sup>151</sup>. Mais aussi, en tant que bénéficiaires des droits qui en découlent et redevables des devoirs qui en résultent. Honorer ses obligations et disposer de droits revient, pour le citoyen, à s'investir physiquement dans la société de l'Union, lieu d'égalité, basé sur la confiance et la solidarité<sup>152</sup>. C'est cela qui permet de tisser « *des liens particuliers d'appartenance commune qui rompent avec l'exclusivisme traditionnellement attaché à la citoyenneté nationale de type étatique. Ces liens sont ceux d'une reconnaissance réciproque de l'autre comme étant aussi digne de respect que soi-même*<sup>153</sup> ». L'enjeu est donc de taille, le fonctionnement, les valeurs, voire l'existence de la citoyenneté de l'Union, reposant sur la confiance que se portent les citoyens entre eux ainsi que, consécutivement, sur celle qu'ils portent à chaque État membre pour intégrer des individus soucieux de participer. Là encore, les États membres accommodent leur compétence de cette situation. Force est donc de remarquer que la confiance est, à l'instar du rapport régissant la citoyenneté, multipartite. Les méfaits qu'un tel phénomène de marchandisation peut véhiculer sont, de ce fait, aisément imaginables, en plus d'être réels, puisqu'il a été expressément révélé, par le Parlement européen, que les « *investisseurs étrangers concernés ne seront pas tenus de s'acquitter d'impôts*<sup>154</sup> », autrement dit, de participer. Plus encore, car le raisonnement ne s'arrête pas là.

De surcroît, s'ensuit inéluctablement la confiance entre l'Union européenne et les deux autres acteurs précités. L'Union européenne est bien évidemment, en tant que régulateur du statut de citoyen de l'Union, le troisième acteur qu'il est nécessaire d'aborder. S'agissant des citoyens, il apparaît avec évidence, tant dans le principe, celui du rôle de chaque communauté politique de protéger ses sujets<sup>155</sup>, que dans les faits, qu'ils placent leur confiance dans l'Union<sup>156</sup>. Dans cette logique, les citoyens pourraient attendre de l'Union qu'elle se positionne sur ce phénomène. Sur le point des États membres, la relation de confiance s'étend

---

<sup>151</sup> Voir Partie II.

<sup>152</sup> Ochoa, Paulina, « What Money Can't Buy : Face-to-Face Cooperation and Local Democratic Life », *op. cit.*, p. 24.

<sup>153</sup> Dubout, Edouard, « L'échec de la citoyenneté européenne ? Les mutations d'un citoyenneté complexe en période de crise identitaire », in *Jus politicum*, n°18, juillet 2017, p. 289.

<sup>154</sup> Résolution du Parlement européen, *op. cit.*, point L.

<sup>155</sup> Voir Partie II, Chapitre II, Section I.

<sup>156</sup> Un sondage de l'Eurobaromètre met en avant le fait que la confiance des citoyens en l'Union s'est accrue et est au plus haut depuis 2008 : Commission européenne, « Eurobaromètre : la confiance dans l'Union européenne s'est accrue depuis l'été dernier », site de la représentation en France, disponible sur : [https://ec.europa.eu/france/news/20210423/eurobarometre\\_confiance\\_accrue\\_dans\\_l\\_ue\\_fr](https://ec.europa.eu/france/news/20210423/eurobarometre_confiance_accrue_dans_l_ue_fr).

inévitablement depuis le principe de coopération loyale prévu à l'article 4 §3 TUE. En effet, les rédacteurs du traité ne se sont pas contentés d'instaurer un tel principe entre les États membres, ils l'ont aussi étendu aux relations Union-États membres<sup>157</sup>. En découle l'exigence pour les États membres de « *se montrer dignes des responsabilités qui leur incombent en matière de sauvegarde des valeurs et des objectifs de l'Union*<sup>158</sup> » et, ainsi, de « *s'abstenir de toute mesure susceptible de compromettre la réalisation des objectifs de l'Union*<sup>159</sup> ». Obligation qui ne saurait être honorée par des États accablés du poids des nombreuses conséquences de leurs programmes sur la citoyenneté de l'Union et, plus largement, sur la construction européenne. En effet, nul ne peut contredire le fait que la citoyenneté de l'Union, en plus d'être une réalisation de l'intégration européenne, participe de son épanouissement. À ce titre, Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE reconnaît que « *les programmes de citizenship by investment heurtent (...) l'esprit de la citoyenneté européenne dans son essence même, celui de « doter la construction européenne d'une véritable ambition politique en exacerbant le sentiment d'appartenance à une communauté de valeurs et d'idéaux communs*<sup>160</sup> »<sup>161</sup>». Face à cela, l'opposition du principe de coopération loyale à ces pratiques est révélatrice de l'état qu'entendent resserrer les institutions européennes sur les compétences étatiques en matière de nationalité. L'Union semble ainsi redéfinir son rapport au statut, ne pouvant être accordé, en toute liberté par les États membres, à n'importe quel candidat souhaitant bénéficier de la citoyenneté de l'Union et de ses avantages.

Le rapport est donc bien triangulaire et la logique est, elle, circulaire<sup>162</sup> : le fonctionnement de la citoyenneté et son intégration dépendent du principe de coopération loyale, lui-même permis par l'existence de la confiance mutuelle. Inversement, la confiance mutuelle subsiste par la coopération loyale puisque, si un État ne coopère pas loyalement, il brise la confiance que les autres lui portent. La Commission fonde d'ailleurs son argumentation, relative à l'exigence de maintien de la coopération loyale, sur le fait que ladite logique rend

---

<sup>157</sup> L'article 4§3 TUE énonce notamment que : « *en vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres se respectent et s'assistent mutuellement dans l'accomplissement des missions découlant des traités* ».

<sup>158</sup> Résolution du Parlement européen, *op. cit.*, point M2.

<sup>159</sup> Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 7, note 31.

<sup>160</sup> CJCE, 16 septembre 2004, *Josef Baldinger*, aff. C-386/02, *Rec.*, p. I-8411, cité dans : Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », *op. cit.*

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> La logique circulaire du principe de confiance mutuelle a été décrite par Madame Cecilia RIZCALLAH pour lier le principe aux valeurs qui le fonde : Rizcallah, Cecilia, « Le principe de confiance mutuelle : une utopie malheureuse ? », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 118/2019, pp. 297-322.

acceptable l'idée même de citoyenneté européenne pour les États membres<sup>163</sup>. Dès lors, la préservation du statut dépend de la bonne marche de cette logique exigeant plusieurs éléments.

D'une part, selon Monsieur le Professeur Jean-Paul JACQUE, la coopération loyale se décline en un principe de « *loyauté* »<sup>164</sup>. Cette notion de loyauté renvoie, elle, à une circonstance intéressante : l'impossibilité d'exercice de sa compétence de façon déloyale, c'est-à-dire, discrétionnairement, sans prendre en considération la situation des autres acteurs. D'autre part, ce principe renvoie aux notions de « *réciprocité*<sup>165</sup> » et de « *mutualisation*<sup>166</sup> ». Dès lors, le principe de coopération loyale s'inscrit dans le cadre de relations entre plusieurs entités. Chacune de ces entités trouve, sous l'égide de ce principe, une mutualisation de ses prérogatives, auxquelles elle doit répondre loyalement. Il en est de même pour ses coobligés, en effet, Madame la Professeure Eleftheria NEFRAMI<sup>167</sup> considère que le principe de coopération loyale revêt une double dynamique imposant une obligation à chacune des parties. Appliquée à la citoyenneté de l'Union, la dynamique devient multiple, cette logique s'appropriant chacun des trois acteurs de ce rapport. Tandis que les États membres et les citoyens ont, eux, non seulement à répondre d'une telle réciprocité avec leurs compères mais aussi avec leurs deux co-partageurs, l'Union se contente d'en répondre face à ces deux co-acteurs. Assurément, la compétence des États membres en la matière n'a plus rien d'arbitraire.

Se dessine ainsi une « ligne rouge » à ne pas dépasser, pour ne pas risquer d'anéantir cet équilibre, qui implique pour les États membres de procéder en adéquation avec le fameux principe de coopération loyale. Inévitablement, cela emporte pour les États souverains un affaiblissement de leur pouvoir discrétionnaire. L'hypothèse selon laquelle il s'agit d'une simple manifestation de pleine souveraineté de la part des États, abstraction faite de toute interaction de la citoyenneté européenne, est alors démentie.

Pourtant, cette démonstration ne suffira pas à arrêter certains États membres. Alors

---

<sup>163</sup> « 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 (TFUE) reviennent automatiquement à toute personne qui devient l'un de leurs citoyens » : Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 6.

<sup>164</sup> Jacqué, Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 9<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2018, p. 673.

<sup>165</sup> Avant d'apparaître explicitement dans le droit primaire de l'Union, le principe de coopération loyale a été qualifié par la Cour, dans un arrêt *Luxembourg c/ Parlement européen*, de « *devoirs réciproques de coopération loyale* » : CJCE, 10 février 1983, *Grand-Duché de Luxembourg c/ Parlement européen*, aff. 230/81, *Rec.*, p. 255.

<sup>166</sup> L'article 4§3 TUE parle d'une assistance mutuelle.

<sup>167</sup> Neframi, Eleftheria, « Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union Européenne », in *Revue de l'Union Européenne*, n°556, Dalloz, 2012, p. 198.

même que la citoyenneté demeure partagée, s’opposant frontalement à l’individualisme, la République de Malte, pour ne citer que cet État<sup>168</sup>, n’hésite pas à se l’approprier. Il est de notoriété publique que Malte a utilisé comme principal argument de vente l’accès à la citoyenneté de l’Union qu’offre sa nationalité<sup>169</sup>. Partant, sont fondées les réprimandes de l’Union européenne puisque, « *lorsqu’ils octroient la nationalité, les États membres doivent veiller à le faire sans porter atteinte à l’essence, à la valeur et à l’intégrité de la citoyenneté de l’Union*<sup>170</sup> », sans quoi leurs actions seraient contraires aux obligations réciproques de protection ainsi que de promotion de ce statut juridique partagé. Charge dont les États ne sauraient s’affranchir dès lors que leurs actes reviennent à marchander ledit statut, à « *taints* », « *degrades* » or outrightly « *corrupts* » (in the moral sense) its value as a good<sup>171</sup> », et ainsi à se comporter de façon déloyale. Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE identifie trois raisons de qualifier comme tel ce choix : la soustraction unilatérale et artificielle des ressortissants de pays tiers fraîchement naturalisés des dispositifs européens et nationaux, « *la vente du droit de vote, dont la valeur symbolique est proprement inestimable* » et, au regard du principe de la nationalité effective actif dans l’ordre international, la mise en difficulté des États membres dans l’exécution de leurs obligations diplomatiques<sup>172</sup> découlant du traité<sup>173</sup>.

Partant, « *la citoyenneté européenne ne peut être échangée comme une marchandise*<sup>174</sup> » et ce, même à l’aune d’arguments cherchant à démontrer sa bienséance. Les

---

<sup>168</sup> Comme avancé précédemment, d’autres États membres de l’Union tels que Chypre ou la Bulgarie en ont fait de même, toutefois, d’une façon moins ostentatoire que la République de Malte.

<sup>169</sup> « *Ce sont précisément les avantages de la citoyenneté de l’Union, et notamment les droits de libre circulation, que l’on fait souvent miroiter comme les principaux atouts de ces programmes* » : Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 5.

<sup>170</sup> Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 15 décembre 2020, Rapport sur la citoyenneté de l’Union 2020 : Donner aux citoyens les moyens d’agir et protéger leurs droits, COM (2020) 730 final, p. 21.

<sup>171</sup> Shachar, Ayelet, « Dangerous Liaisons : Money and Citizenship », in Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer (dir.), *Should Citizenship be for Sale ?*, EUI Working Papers, 2014, p. 7.

<sup>172</sup> Les citoyens de l’Union peuvent notamment se rendre dans un service diplomatique dans un pays tiers d’un autre État membre afin d’obtenir sa protection si son État n’en dispose pas.

<sup>173</sup> Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », *op. cit.*

<sup>174</sup> Parlement européen, *Débat sur les graves menaces pour la sécurité par la vente de passeports et de visas de l’UE à des criminels*, 22 octobre 2020, 2020/2824 (RSP), retranscription du débat disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=EN&vodId=0ea2a048-cbcd-6bec-462a-7856fef61bf7&date=20201022#>.

bénéfices financiers sont indéniables et bienvenus pour les États tels que Malte<sup>175</sup>, tant et si bien que les justifications faisant état de l'injection des fonds dans de nobles causes, comme la recherche contre le cancer<sup>176</sup>, pourraient convaincre. Toutefois, si est occulté le fait que rien n'est moins sûr que le bénéfice répercuté sur les citoyens maltais<sup>177</sup>, et que n'est pas pratiquée une transparence exemplaire quant à la réutilisation des fonds. En outre, cela est entaché par la mauvaise foi des dirigeants de Malte<sup>178</sup> « *as well as the unsettling notion that some Member States are profiting from the sale of a shared European asset*<sup>179</sup> ». En effet, la fin ne justifie pas les moyens. Un apport financier ne saurait suffire à donner l'approbation à un tel mécanisme de mise en vente d'un statut juridique partagé, de même qu'il ne pourrait justifier l'atteinte qui en résulte sur la citoyenneté de l'Union et, *de facto*, sur la construction européenne.

Cela fait sans nul doute partie des raisons qui ont poussées les institutions à réagir, démontrant à la fois leur volonté de modifier l'ordre des compétences et l'étendue de la mutation déjà opérée. « *C'est en effet sous la pression des institutions de l'Union européenne, notamment du Parlement et de la Commission, que la nouvelle législation édictée par cet État qui soumettait la nationalité maltaise à des conditions financières à l'exclusion de tout autre critère a été amendée*<sup>180</sup> », avance Madame Sofia GKOKA. Néanmoins, cela n'a pas permis de remédier à la situation, bien au contraire, s'est dévoilée la déloyauté de la République de Malte qui, après avoir convenu avec la Commission d'introduire une condition de résidence de douze mois, a annoncé qu'elle ne nécessitait pas, pour être remplie, une présence physique<sup>181</sup>.

---

<sup>175</sup> « *Although economists will be quick to note that cash-for-passport programmes can create a hefty stream of revenue for governments, this is a hardly a strong enough justification to endorse them* » : Shachar Ayelet, « Dangerous Liaisons : Money and Citizenship », *op. cit.*, p. 5.

<sup>176</sup> Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE mentionne le fait que les bénéfices récoltés (1,4 millions d'€) auraient été reversés à des structures hospitalières et plus exactement à des structures de lutte contre le cancer : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, Conférence à l'Université Côte d'Azur, 10 mars 2021.

<sup>177</sup> Résolution du Parlement européen, *op. cit.*, point L.

<sup>178</sup> À titre d'exemple : « *On 10 September 2013, when Malta's parliament was in recess, Prime Minister Joseph Muscat quietly introduced a scheme for individuals to buy Maltese passports* » : The Passeport Papers, « The story of the cash-for-passeports scheme », in *Passeport Papers*, 2021, disponible sur : <https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/applicant-nationalities>.

<sup>179</sup> Global witness, Transparency International, *European Getaway : inside the murki world of golden visas*, 2018, p.18, disponible sur : <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/european-getaway/>.

<sup>180</sup> Gkoka, Sofia, *L'encadrement européen de la compétence des Etats membres en matière de nationalité*, *op. cit.*

<sup>181</sup> Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final, p. 7.

Malgré les intentions explicites des institutions européennes, force est de noter un paradoxe dans l'action de la Commission européenne. En effet, imaginant un moyen de répondre de ce risque d'ébranlement de l'équilibre, dont la pierre angulaire est la coopération loyale, la gardienne des traités appelle à ce que ces États membres clarifient et publient « *les critères d'évaluation des demandes et les contrôles de sécurité effectués dans le cadre du programme*<sup>182</sup> ». Le droit de regard qui se dessine alors n'apparaît que difficilement compatible avec une logique de confiance mutuelle.

Finalement, alors même qu'ils agissent dans l'exercice de leurs prérogatives, les États membres sont priés « *d'exercer leurs compétences en la matière avec vigilance et de tenir compte de tout effet préjudiciable*<sup>183</sup> ». En l'espèce, pour la première fois, l'Union européenne invoque le principe de coopération loyale comme fondement de son action dans un domaine régalien, et ce également en raison de la nature transnationale des conséquences.

## **Section II L'universalité des effets en opposition à l'individualité de la décision.**

L'érosion de l'équilibre précieux qui sous-tend le système de l'Union résulte, en réalité, des répercussions pratiques au manquement à l'obligation de coopération loyale par les États membres. Il s'agit d'aborder le problème, non pas sous l'angle du statut de citoyen marchandé par quelques États membres, mais au regard des effets que cela comporte. Ces effets apparaissent préoccuper particulièrement la Commission européenne, au point qu'elle en fait le nerf de son action à l'encontre des programmes de citoyenneté par investissement.

La logique est ici aussi particulière. C'est parce qu'ils se font confiance que les États membres acceptent l'instauration de l'ELSJ, au sein duquel ils coopèrent loyalement. Dit autrement, ces principes sont au fondement de l'acceptation de la suppression des frontières et des effets inhérents. Ces effets sont ceux de la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux, des personnes et des choix démocratiques. Inévitablement, « *à travers la création d'un espace « sans frontières intérieures », ce sont non seulement les frontières des échanges économiques qui sont abolies, mais également les frontières des choix démocratiques*<sup>184</sup> ». De

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>183</sup> Résolution du Parlement européen, *op. cit.*, point M6.

<sup>184</sup> Dubout, Edouard, « Transnationaliser la démocratie ? », in *RTD Eur.*, n° 3, 2019, p. 590.

ce fait, chaque décision individuelle d'un État affecte inmanquablement l'ensemble des États constituant cet espace. C'est l'effet transnational des choix démocratiques, pour lequel l'arrêt de la Cour de justice *Coman*<sup>185</sup> offre une très juste illustration.

Dans cette affaire, était en cause le refus de la Roumanie d'accorder un droit de séjour de plus de trois mois à un membre, de nationalité américaine, de la famille de l'un de ses ressortissants, citoyen européen. Ce, au motif que le mariage entre deux personnes du même sexe n'est pas reconnu en Roumanie. Selon cet État, s'il venait à reconnaître ce mariage, cela contreviendrait à sa volonté « *de préserver une conception* » traditionnelle de la famille et risquerait de causer des troubles à l'ordre public ainsi qu'à « *l'identité nationale* »<sup>186</sup> ; des arguments qui ne seront pas confirmés. En effet, sous couvert du respect des droits accordés aux citoyens de l'Union, notamment les droits relatifs à la libre circulation et à la famille, la Cour de justice a estimé qu'un État membre ne peut opposer son droit national pour refuser la reconnaissance d'un mariage légalement conclu dans un autre État membre<sup>187</sup>. « *Ainsi, le choix démocratique d'un État A d'autoriser le mariage homosexuel a nécessairement des répercussions sur le choix, tout aussi démocratique, d'un État B de ne pas l'autoriser*<sup>188</sup> ». En l'espèce, la Cour, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour EDH, a avancé que la mesure litigieuse entre en conflit avec la Charte et que doit être entendu, au sens de la notion de « conjoint », les conjoints de même sexe. La Roumanie n'a donc d'autre choix que celui d'accepter le mariage homosexuel, célébré sous l'égide de la loi d'un autre État membre.

Il en découle que de tels choix, pris individuellement, ne doivent cependant pas l'être égoïstement. Œuvrer dans le plus grand respect du principe de coopération loyale permet, d'une part, l'instauration de cet espace sans frontières et, d'autre part, l'admission des conséquences naturelles, consécutives aux choix propres à chacun, qui en émanent. Conséquences acceptables par chaque État membre puisque résultantes d'une communauté de valeurs, partagée par l'ensemble des États dont il faut accueillir les choix, et pour laquelle l'assurance du respect ne fait aucun doute, eu égard à ce même principe de coopération loyale.

Pour l'illustrer en l'espèce, l'existence d'une conception commune d'un lien de nationalité (communauté de valeurs permettant la confiance mutuelle) garantit aux États membres que les individus étant habilités à circuler librement, grâce à leur statut de citoyen de

---

<sup>185</sup> CJUE, 5 juin 2018, *Relu Adrian Coman e.a.*, aff. C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

<sup>186</sup> *Ibid.*, point 42.

<sup>187</sup> *Ibid.*, point 51.

<sup>188</sup> Dubout, Edouard, « Transnationaliser la démocratie ? », *op. cit.*, p. 590.

l'Union, l'ont été en vertu des mêmes conditions qu'ils auraient eux-mêmes appliquer (coopération loyale). Plus encore, ramené à la citoyenneté de l'Union, l'effet transnational des choix démocratiques engage des perspectives puisque « *si par le biais de la citoyenneté européenne l'étranger devient semblable, alors peut se comprendre de tenir compte de ses choix politiques en les considérant comme aussi dignes de respect que les siens propres*<sup>189</sup> ». Or, l'intégration d'individus, en violation des modes traditionnels de naturalisation, ne s'inscrit pas dans un tel montage et met en péril la quiddité de l'Union européenne.

L'universalité des effets engendrés par une décision individualiste est donc un ennemi particulièrement redoutable de la construction européenne. Parce que ces effets ne se cantonnent pas aux frontières étatiques, les institutions européennes apparaissent légitimes à agir. D'ailleurs, la Commission européenne n'hésite pas à étaler le caractère transnational des conséquences<sup>190</sup>. Rejoignant ainsi le Parlement européen qui, de façon moins ostentatoire, a pris soin de préciser dans sa résolution que ces programmes donnent « *accès à l'ensemble de l'espace Schengen*<sup>191</sup> » et a fait réellement part de son sentiment en les accusant de compromettre « *la confiance mutuelle sur laquelle repose l'Union*<sup>192</sup> ». Plus généralement, les deux institutions européennes déplorent que « *la décision d'un État membre d'octroyer la citoyenneté aux fins d'investissement confère automatiquement des droits en ce qui concerne les autres États membres*<sup>193</sup> ».

Les intentions des institutions européennes sont donc perceptibles : faire résonner entre

---

<sup>189</sup> Dubout, Edouard, « L'échec de la citoyenneté européenne ? Les mutations d'un citoyenneté complexe en période de crise identitaire », in *Jus politicum*, n°18, juillet 2017, p. 292.

<sup>190</sup> À de nombreuses reprises sont avancés les « *implications pour l'Union européenne dans son ensemble* » (p. 1), l'« *incidence sur les autres États membres* » (p. 1), l'« *impact sur les autres États membres* » (p. 9), les « *risques pour les États membres et l'Union dans son ensemble* » (p. 10), l'aggravation des risques « *par les droits transfrontaliers liés à la citoyenneté de l'Union* » (p. 11) ou encore les « *conséquences pour les autres États membres* » (p. 12) : Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*

<sup>191</sup> Résolution du Parlement européen, *op. cit.*, point D.

<sup>192</sup> *Ibid.*, point G.

<sup>193</sup> Dans les termes de la Commission européenne ces droits sont : « *en particulier le droit de circuler librement, le droit de voter et de se porter candidat aux élections locales et européennes, le droit de bénéficier de la protection consulaire en cas de non-représentation en dehors de l'UE, et le droit d'accéder au marché intérieur pour y exercer des activités économiques* » : Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 5 ; le Parlement européen fait lui part du fait « *que les citoyens de l'Union ont, notamment, le droit de séjourner et de circuler librement à l'intérieure de l'Union, de voter et de se porter candidats aux élections municipales et européennes dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État, ainsi que de se faire assister par l'ambassade ou le consulat d'un autre État membre dans un pays tiers dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État, si leur pays n'y possède pas de représentation* » : Résolution du Parlement européen, *op. cit.*, point H.

les murs que, dès lors qu'il accepte d'intégrer un tel espace sans frontières, un État est contraint par la délimitation de ses compétences avec les règles dudit espace. Sans quoi, cet espace est voué à la désintégration. Est donc profondément marquée la compétence d'un État membre dans le cadre de l'Union, fait que les institutions tentent largement d'accentuer en se basant sur la coopération loyale. En outre, cela est encouragé par les nombreux bénéfices qui en résultent pour la construction européenne. Bien au-delà de la problématique de la libre circulation, l'intégration dite politique est aujourd'hui un objectif, de laquelle fait partie le citoyen européen qui aperçoit pas à pas l'Union redéfinir son rapport avec lui.

L'effet transnational des choix démocratiques a deux visages. Le ressentiment peut s'avérer non seulement pratique mais aussi en termes d'influence. Cette éventualité a été particulièrement mise en avant par la doctrine lors de l'étude de l'arrêt *Coman* précité. Assurément, cette solution de la Cour de justice participe de la construction d'un modèle européen de la famille, en d'autres termes, elle exerce une influence sur les perceptions sociales. Par l'intermédiaire de la liberté de circulation, les choix démocratiques de certains États s'incorporent discrètement dans d'autres, devenant prudemment la norme sociale. Mesdames les Professeures Emmanuelle BRIBOSIA et Isabelle RORIVE mentionnent à ce titre que, bien que l'arrêt *Coman* ne consacre pas une obligation pour les États membres de légaliser le mariage entre personnes du même sexe, il y a fort à parier que, dans le cadre de l'Union européenne, la pression des choix démocratiques des autres États membres aura un « *effet boule de neige*<sup>194</sup> » et rendra intenable en pratique « *la portée limitée de l'arrêt Coman*<sup>195</sup> ». Les États membres ne pourront alors plus justifier que la conception traditionnelle du mariage inscrite dans leur droit national « *engendre une différence de traitement relative à un élément essentiel de l'identité et de la vie privée et familiale selon qu'une personne peut ou non exercer sa liberté de circulation et se marier dans un autre État membre de l'Union européenne*<sup>196</sup> ».

C'est pourquoi, il ne faudrait pas, en concentrant l'attention sur la seule crainte de l'érosion de l'équilibre dont il est tant fait mention, omettre d'envisager une conséquence inquiétante qui pourrait également résulter : démocratiser le phénomène de marchandisation de la nationalité. À l'instar du cas de la transformation de la conception de

---

<sup>194</sup> Bribosia, Emmanuelle, Rorive, Isabelle, « L'arrêt *Coman* : quand la Cour de justice contribue à la reconnaissance du mariage homosexuel », in *Journal de droit européen*, 2018, p. 347.

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> *Ibid.*

famille, rien n'empêche l'acceptation par les États membres, se voyant imposer ces individus ou y trouvant des avantages, d'une nouvelle norme sociale de ce que peut être le national. Dans ses conclusions, Monsieur l'avocat général Melchior WATHELET parle notamment de « *l'évolution générale de la société à l'égard de la question*<sup>197</sup> » du mariage homosexuel et conclut à l'opportunité de reconnaître, dans le cadre de l'Union, ces situations légalement constituées. Un point sur lequel les programmes de citoyenneté par investissement ne font pas de doute, ils sont en conformité avec le droit national. Néanmoins, alors qu'un tel processus est accueilli à bras ouvert pour une cause aussi noble que celle de la protection des droits fondamentaux, il doit être vu d'un bien autre œil s'agissant de la marchandisation de la nationalité. Argument corroboré par les développements de Madame la Professeur Ayelet SHACHAR craignant que soit remodelée la catégorie de ceux qui sont susceptibles de bénéficier de l'adhésion politique, incluant les seuls individus capables d'aligner le prix<sup>198</sup>. Les menaces qui pèsent sur la citoyenneté de l'Union sont donc inouïes puisque portant atteinte à son « *essence même*<sup>199</sup> ».

De plus, cette possibilité est loin d'être une hypothèse puisque s'agissant de la résidence par investissement, des raisons économiques ont déjà « *conduit des États membres à adopter de nouveaux programmes ou à en relancer d'anciens*<sup>200</sup> ».

Il est dès lors aisément possible de concevoir l'action des institutions européennes qui s'opposent à une telle éventualité, en limitant la compétence des États membres en la matière et cherchant, de ce fait, à protéger le statut de citoyen de l'Union. Cette consolidation des fondations de ce statut, par la mainmise sur les compétences, est sans nul doute la prémisse de la redéfinition du rapport avec les citoyens européens qu'entend poursuivre l'Union.

« *Ainsi, dès lors que la décision d'un État d'octroyer sa nationalité produit des effets*

---

<sup>197</sup> Conclusions du 11 janvier 2018 de Monsieur l'avocat général Melchior Wathelet, dans l'affaire *Relu Adrian Coman e.a.*, aff. C-673/16, ECLI:EU:C:2018:2, point 42.

<sup>198</sup> « *As it plays a more and more important role in countries' immigration and naturalisation policies and priorities, citizenship-for-sale may also gradually reshape the greater class of those who are likely to enjoy political membership. Reliance on a price mechanism alone, to the exclusion of other important considerations, would not only prevent the vast majority of the world's population from ever gaining a chance to access citizenship in well-off polities. Taken to its logical conclusion (as reductio) it might also lead, corrosively and over time, to a world where anyone included in the pool of members must pay up, or risk "falling helplessly to the wayside" (Spiro 2008, 134)* » : Shachar Ayelet, « *Dangerous Liaisons : Money and Citizenship* », *op. cit.*, p. 5.

<sup>199</sup> Lepoutre, Jules, « *Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne* », in *Petites affiches*, n°19, 2015, pp. 6-12.

<sup>200</sup> Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 7.

*transnationaux, l'exercice de cette compétence nationale devrait se faire dans le respect du droit de l'Union, qui inclut un socle de valeurs communes<sup>201</sup> ». Cette exigence a été élaborée par la Cour de justice qui aurait grand intérêt à l'invoquer face à cette problématique, perpétuant ainsi son action par l'encadrement.*

## **Chapitre Second Le lien entre la nationalité étatique et la citoyenneté européenne invitant une action de l'Union par l'encadrement.**

Un encadrement implicite de la compétence des États membres, par l'influence de la citoyenneté de l'Union, est déjà à l'œuvre. Toutefois, il ne saurait être confondu avec une éventuelle émergence de compétences pour l'Union qui en est volontairement dépourvue. C'est d'ailleurs en raison du nombre limité de compétences qu'elle exerce que l'Union a progressivement adopté une autre stratégie : elle s'affaire à encadrer, de manière explicite, le pouvoir régalién. Cette méthode ne doit cependant pas son existence au domaine de la nationalité (Section I), même si elle s'y est largement répandue (Section II). D'ailleurs, les circonstances de l'espèce se montrent largement favorables à un engagement dans cette voie afin de « traduire cette volonté politique [des institutions européennes de condamner ce phénomène] en contrainte juridique<sup>202</sup> ».

### **Section I Les fondements de l'action par l'encadrement.**

L'action par l'encadrement d'une compétence nationale est un procédé, ni nouveau, ni propre aux questions de nationalité. C'est une approche classique du droit du marché intérieur, transposée en droit de la citoyenneté de l'Union.

Développé principalement par la Cour de justice, ce procédé s'inscrit dans la logique, exposée précédemment, de l'influence du droit de l'Union sur un champ qui demeure du ressort

---

<sup>201</sup> Iliopoulou-Penot, Anastasia, « Citoyenneté de l'Union, mobilité et intégration dans l'espace européen », in *Revue de l'OFCE*, n°134, 2014, p. 30.

<sup>202</sup> Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », in *Petites affiches*, n°19, 2015, pp. 6-12.

de l'État, tout en allant plus loin qu'un réaménagement. En effet, il s'agit de manifestations concrètes bridant la marge de manœuvre de l'État. Très simplement, c'est l'obligation pour les États membres d'exercer leurs compétences retenues<sup>203</sup> dans le respect du traité. Ainsi, les objectifs de « *préserver l'effet utile des dispositions du traité*<sup>204</sup> » et d'éviter la « *fragmentation du projet d'intégration*<sup>205</sup> » sont plus que légitimes. Pourtant, les critiques ne sont pas des moindres, Monsieur le Professeur Nicolas CARIAT parle notamment en termes de « *disjonction*<sup>206</sup> », laquelle « *est (...) perçue comme une autre voie de l'extension rampante, des compétences de l'Union, qui préjudicie indûment la sphère de compétence nationale*<sup>207</sup> ».

Cette critique, apparaissant « *excessive*<sup>208</sup> », semble omettre que les États membres se sont délibérément liés *pacta sunt servanda* aux traités<sup>209</sup> et ont ainsi fait vœux de respect et de loyauté. D'ailleurs, Monsieur le Professeur Nicolas CARIAT lui-même avance que « *la soumission des compétences retenues au droit de l'Union peut s'analyser en une application du principe de coopération loyale*<sup>210</sup> », dont l'influence peut déjà jouer un rôle marquant sur les compétences des États membres<sup>211</sup>. Dès lors, ces derniers sont soumis, en toutes circonstances regardant les objectifs de l'Union, au droit primaire dans sa configuration de

---

<sup>203</sup> Monsieur le Professeur Loïc AZOULAI explique qu'il faut entendre par compétences retenues tout à la fois les compétences exclusives de l'État, « *des domaines dans lesquels l'Union a reçu une compétence mais seulement des pouvoirs limités pour agir, la voie de l'harmonisation lui étant totalement ou partiellement interdite (éducation, santé publique, protection sociale, droits sociaux* » ainsi qu' « *un domaine dans lequel l'Union n'a exercé que de manière lacunaire les pouvoirs d'harmonisation qu'elle possède (fiscalité directe)* » : Azoulai, Loïc, « La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne », in Neframi, Eleftherina (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, 1<sup>e</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 357 et 358.

<sup>204</sup> Cariat, Nicolas, *La Charte des droits fondamentaux et l'équilibre constitutionnel entre l'Union européenne et les Etats membres*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2016, p. 336.

<sup>205</sup> « *Autrement dit, si les États pouvaient faire librement usage de leurs pouvoirs dans le champ de leurs compétences retenues on pourrait craindre une fragmentation du projet d'intégration* » : Azoulai, Loïc, « La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 363.

<sup>206</sup> Cariat, Nicolas, « Section 2 – Le champ d'application du droit de l'Union et l'équilibre constitutionnel entre l'Union et les États membres », *La Charte des droits fondamentaux et l'équilibre constitutionnel entre l'Union européenne et les Etats membres*, *op. cit.*, pp. 328-344.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 343.

<sup>208</sup> Lenaerts, Koen, « L'encadrement par le droit de l'Union européenne des compétences des États membres », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, 2010, p. 424.

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> Cariat, Nicolas, *La Charte des droits fondamentaux et l'équilibre constitutionnel entre l'Union européenne et les Etats membres*, *op. cit.*, p. 341.

<sup>211</sup> Voir Partie I, Chapitre I.

norme de rang constitutionnel<sup>212</sup>. Une situation qui découle inévitablement de leur adhésion à un système intégré, ne pouvant laisser subsister une « *sphère nationale vierge de toute interférence européenne*<sup>213</sup> », l'action de la Cour de justice en la matière aboutissant, en effet, à une « *totalisation du droit de l'Union*<sup>214</sup> » sans aliéner la compétence étatique<sup>215</sup>.

Pour ce faire, la Cour de justice raisonne par redondance employant, de manière « *locale et casuelle*<sup>216</sup> », une formule « *des (...) plus marquantes de la jurisprudence européenne*<sup>217</sup> », qui reprend incontestablement les fondements de l'action par l'encadrement : « *s'il est constant que le droit de l'Union ne porte pas atteinte à la compétence retenue des États membres, il n'en demeure pas moins que les États membres doivent exercer cette compétence dans le respect du droit de l'Union*<sup>218</sup> ». L'utilisation de ce subterfuge permet à la Cour de soutenir sa solution d'espèce en développant, au fil du temps, un solide argument<sup>219</sup>. Ce dernier repose sur la dissociation de « *l'existence des compétences appartenant à l'État de l'exercice de ces compétences*<sup>220</sup> ».

S'installant explicitement dans la jurisprudence au milieu des années 90<sup>221</sup>, la « *formule des compétences retenues*<sup>222</sup> » a largement investi de nombreux domaines ayant un lien direct ou indirect avec les libertés de circulation, condition *sine qua non* de l'institution du marché commun voulu par les traités. L'encadrement de deux domaines est particulièrement révélateur de cet état d'esprit.

Tout d'abord, en matière de sécurité sociale et protection sociale, compétences des États membres pour lesquelles l'Union « *soutient et complète* » leur action en vertu de l'article 153 TFUE, dont les mentions dans le traité ne laissent planer aucun doute sur sa finalité

---

<sup>212</sup> « *La logique prétorienne d'encadrement découle incontestablement du rang constitutionnel qu'occupent, dans l'ordre juridique de l'Union européenne, les règles dont la Cour assure le respect* » : Lenaerts, Koen, « *L'encadrement par le droit de l'Union européenne des compétences des États membres* », *op. cit.*, p. 442.

<sup>213</sup> Cariat, Nicolas, *La Charte des droits fondamentaux et l'équilibre constitutionnel entre l'Union européenne et les États membres*, *op. cit.*, p. 331.

<sup>214</sup> Azoulaï, Loïc, « *La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne* », *op. cit.*, p. 345.

<sup>215</sup> *Ibid.*, p. 352.

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 341.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 343.

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> *Ibid.*, p. 341.

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 343.

<sup>221</sup> « *La formule s'installe dans la jurisprudence de la Cour à partir de l'arrêt Schumacker du 14 février 1995* » (CJCE, 14 février 1995, *Schumacker*, aff. C-279/93, *Rec.*, p. I-225) : *Ibid.*, p. 345.

<sup>222</sup> Cette expression est l'œuvre de Monsieur le Professeur Loïc AZOULAI : *Ibid.*

fonctionnelle. En effet, tout en ne portant « *pas atteinte à la faculté reconnue aux États membres de définir les principes fondamentaux de leur système* » et n'affectant pas « *sensiblement l'équilibre financier* »<sup>223</sup>, l'Union agit en encourageant la coordination des États membres sans laquelle « *la libre circulation des personnes serait impossible*<sup>224</sup> » et peut adopter « *les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs*<sup>225</sup> », ainsi que la libre circulation des citoyens<sup>226</sup>. La marge d'action de l'Union est, de ce fait, particulièrement réduite tandis que les enjeux pour les libertés de circulation sont, eux, considérables. C'est pourquoi, en sus des actions législatives qui sont à la portée de l'Union, a pris racine un « *régime de nature jurisprudentielle construit au départ des dispositions du traité sur la libre circulation des marchandises et de celles sur la libre prestation de services*<sup>227</sup> », dont la genèse s'inscrit dans l'arrêt de la Cour *Duphar*<sup>228</sup>. Cette dernière a ainsi pu condamner des régimes nationaux portant atteinte au commerce de produits pharmaceutiques<sup>229</sup>, à l'accès aux prestations médicales car conditionné par une autorisation préalable<sup>230</sup> ou encore à l'obtention de toute autre prestation sociale<sup>231</sup>. En somme, l'ensemble de la matière, puisque l'épanouissement du marché intérieur y est intimement lié. En effet, si les citoyens migrants se trouvent, lorsqu'ils se déplacent, défavoriser vis-à-vis des citoyens de l'État membre d'accueil, ceux-ci ne pourront pas, voire ne voudront pas, se déplacer. Néanmoins, force est de constater que cette différence de traitement persiste toujours dans une certaine mesure et a même été entérinée par la directive 2004/38/CE, les États membres craignant que les citoyens deviennent une charge déraisonnable pour leur système de sécurité sociale<sup>232</sup>. C'est donc un domaine

---

<sup>223</sup> Article 158 TFUE.

<sup>224</sup> Commission européenne, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2016, modifiant le règlement (CE) n°883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n°987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n°883/2004, COM (2016) 815 final, p. 2.

<sup>225</sup> Article 48 TFUE.

<sup>226</sup> Article 21 TFUE.

<sup>227</sup> Lenaerts, Koen, « L'encadrement par le droit de l'Union européenne des compétences des États membres », *op. cit.*, p. 436.

<sup>228</sup> Monsieur le Professeur Loïc AZOULAI avance que les débuts de l'utilisation de la formule des compétences retenues dans le domaine sont perceptibles dans l'arrêt CJCE, 7 février 1984, *Duphar BV et autres*, aff. 238/82, *Rec.*, p. 523, point 16 : Azoulai, Loïc, « La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 355.

<sup>229</sup> CJCE, 7 février 1984, *Duphar BV et autres*, aff. 238/82, *Rec.*, p. 523.

<sup>230</sup> Lenaerts, Koen, « L'encadrement par le droit de l'Union européenne des compétences des États membres », *op. cit.*, p. 436.

<sup>231</sup> *Ibid.*, p. 438, note 72.

<sup>232</sup> Est inscrite, à l'article 7 de la directive 2004/38/CE précitée, la condition selon laquelle un citoyen peut séjourner pour une durée de plus de trois mois sur le territoire d'un autre État membre en ayant des « *ressources*

particulièrement sensible pris en étau entre, d'un côté, « la « survie de régimes de sécurité sociale », laquelle conditionne la cohésion sociale dans les États européens, [et] de l'autre, le « principe fondamental » d'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité, raison d'être de la construction européenne<sup>233</sup> ». Un domaine qui ne saurait cependant être évincé de l'action par l'encadrement puisque son exclusion « du champ d'application des libertés fondamentales rendrait impossible la mise en œuvre de l'une des tâches essentielles à la Communauté, à savoir la réalisation d'un marché intérieur<sup>234</sup> ». Il en va de même pour la fiscalité directe.

C'est pour cela, qu'ensuite, la fiscalité directe des personnes physiques<sup>235</sup> est un exemple intéressant. Ce domaine véhicule un intérêt particulier pour la libre circulation. En effet, il serait bien malheureux pour cette dernière que les citoyens qui souhaitent l'exercer se voient ralentis par l'appréhension d'un traitement fiscal défavorable, en comparaison de celui appliqué aux ressortissants de l'État membre d'accueil. Cela ne résulte non pas de l'application d'un traitement distinct à des situations distinctes<sup>236</sup>, sans quoi ne pourraient être évitées les problématiques de double imposition, mais de la présence de restrictions à l'entrée et d'entraves à la sortie<sup>237</sup>. Ainsi, la Cour de justice a pu condamner les discriminations sur la nationalité entravant la liberté d'établissement<sup>238</sup>, ou encore interdire de réserver les avantages fiscaux aux

---

*suffisantes, afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil » ; Il ressort de cette disposition, interprétée à l'occasion de l'arrêt *Dano* (CJUE, 11 novembre 2014, *Dano*, aff. C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358), l'impossibilité pour le citoyen migrant de demander le versement d'une aide sociale, sans quoi il serait considéré comme n'ayant pas de ressources suffisantes.*

<sup>233</sup> Azoulai, Loïc, « La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 357.

<sup>234</sup> Conclusions du 30 mars 2006 de Madame l'avocate générale Juliane Kokott dans l'affaire *Tas-Hagen*, C-192/05, *Rec.*, p. I-10451, point 35 : cité par Cariat, Nicolas, *La Charte des droits fondamentaux et l'équilibre constitutionnel entre l'Union européenne et les États membres*, *op. cit.*, p. 342.

<sup>235</sup> La fiscalité directe touche également aux sociétés et aux aides d'État.

<sup>236</sup> Monsieur Koen LENAERTS relève qu'il est de jurisprudence constante que « les situations des résidents et celle des non-résidents ne sont pas comparables – tant du point de vue de la source du revenu que de la capacité contributive personnelle ou de la situation personnelle et familiale – de sorte qu'une discrimination ne résulte pas, per se, du traitement distinct de ces deux catégories de contribuables » (CJCE, 14 février 1995, *Schumacker*, aff. C-279/93, *Rec.*, p. I-225) : Lenaerts, Koen, « L'encadrement par le droit de l'Union européenne des compétences des États membres », *op. cit.*, p. 439 ; c'est depuis le traité de Lisbonne entériné à l'article 65 TFUE.

<sup>237</sup> Lenarts, Koen, Ludovic, Bernardeau, « L'encadrement communautaire de la fiscalité directe », in *Cahiers droit européen*, 1-2, 2007, p. 35.

<sup>238</sup> Encadrement réalisé par la Cour dans un arrêt CJCE, 28 janvier 1986, *Commission contre France*, aff. 270/83, *Rec.*, p. 273, point 14, cité dans : Lenarts, Koen, Ludovic, Bernardeau, « L'encadrement communautaire de la fiscalité directe », *op. cit.*, p. 39.

seuls résidents sur le territoire national<sup>239</sup>.

Pour Monsieur le Président de la Cour de justice Koen LENAERTS « *l'encadrement par ce droit [de l'Union] des compétences matérielles des États membres, notamment dans les domaines de la sécurité sociale ou de la fiscalité directe, procède essentiellement de la sanction du principe cardinal d'égalité de traitement*<sup>240</sup> ». Principe indispensable à la réalisation du marché intérieur, qui plus est une justification plus aisément concevable pour l'opposition, au regard de la poursuite, par les dispositions qui y sont relatives, d'« *un objectif relativement circonscrit, imposé par le traité*<sup>241</sup> ». Dès lors, un constat se fait jour : l'action par l'encadrement est avant tout un procédé au service de l'intégration économique<sup>242</sup>.

Toutefois, la Cour de justice s'est aussi occasionnellement attelée à un encadrement qui diffère de l'impératif de mettre en œuvre le marché intérieur. Tel est le cas de l'encadrement des compétences processuelles abordé par Monsieur le Président de la Cour Koen LENAERTS. Cet encadrement procède « *de la primauté et de l'effet direct du droit de l'Union* », des principes qui « *façonnent l'office du juge national lorsqu'il est amené à mettre en œuvre le droit de l'Union* »<sup>243</sup>. Aussi, afin que ces deux principes ne soient pas remis en cause, « *le principe de l'autonomie procédurale [dont disposent les États membres] est nécessairement encadré*<sup>244</sup> » par les exigences d'équivalence et d'effectivité<sup>245</sup>. Respectivement, ces exigences imposent que les justiciables puissent voir leurs droits issus du droit de l'Union sauvegardés de manière équivalente à ceux issus du droit national<sup>246</sup>, ainsi qu'ils puissent disposer de voies de

---

<sup>239</sup> Notamment consacré dans l'arrêt de la CJCE, 14 février 1995, *Schumacker*, aff. C-279/93, *Rec.*, p. I-225, points 28 et 29 : cité dans *Ibid.*, p. 42.

<sup>240</sup> Lenaerts, Koen, « L'encadrement par le droit de l'Union européenne des compétences des États membres », *op. cit.*, p. 442.

<sup>241</sup> Cariat, Nicolas, *La Charte des droits fondamentaux et l'équilibre constitutionnel entre l'Union européenne et les États membres*, *op. cit.*, p. 343.

<sup>242</sup> Monsieur le Professeur Loïc AZOULAI relève notamment que « *entrerons dans le champ d'application des libertés de circulation toutes les réglementations nationales qui sont de nature à porter atteinte aux objectifs de l'intégration économique* » : Azoulai, Loïc, « La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 355.

<sup>243</sup> Lenaerts, Koen, « L'encadrement par le droit de l'Union européenne des compétences des États membres », *op. cit.*, p. 426.

<sup>244</sup> *Ibid.*, p. 427.

<sup>245</sup> *Ibid.*

<sup>246</sup> À cet effet, la Cour de justice a notamment pu consacrer que l'application de la procédure nationale doit se faire de façon non-discriminatoire pour les litiges du même type peu importe que soit invoqué du droit de l'Union ou du droit national (CJCE, 12 juin 1980, *Express Dairy Food*, aff. 130/79, *Rec.*, p. 1887), ou encore que des délais pour intenter une action ne soient pas plus courts lorsqu'il s'agit du droit de l'Union et non du droit national : *Ibid.*, pp. 427 et 428.

recours dont l'accès n'est pas excessivement difficile lorsqu'ils sont fondés sur le droit de l'Union et ne limitant pas les possibilités du juge<sup>247</sup>.

Là encore, la finalité recherchée semble être la prééminence du droit de l'Union, en lui garantissant cette fois pleine effectivité. L'utilisation de la formule des compétences retenues, ou formule annonciatrice de l'encadrement à venir, s'accommode donc parfaitement des caractéristiques « *locales et casuelles* » en ce qu'elle semble être empreinte de l'opportunisme de la Cour de justice. Néanmoins, cette dernière, bien qu'elle soit l'acteur principal de cette stratégie, ne peut se prévaloir de détenir le monopole de son utilisation afin d'assurer l'accomplissement des objectifs de l'intégration économique.

En effet, un exemple, qui plus est particulièrement opportun eu égard à l'omniprésence des préoccupations liées à la citoyenneté de l'Union au cours de ce travail, invite à se pencher sur la directive 2004/38<sup>248</sup>. Ce texte phare en matière de citoyenneté de l'Union régit (quasiment<sup>249</sup>) l'intégralité de la mobilité des citoyens<sup>250</sup>. La logique qui la sous-tend, basée sur l'intégration, est particulièrement intrigante. Alors que sont liés durée du séjour et intégration ainsi qu'intégration et droits, augmente corrélativement la protection contre l'éloignement. Cette dernière est prévue à l'article 28, voire à l'article 29, de la directive 2004/38 et s'apparente particulièrement à une stratégie d'encadrement<sup>251</sup>. En tout état de cause, il s'agit, pour les États membres, d'une « *extinction de leur pouvoir traditionnel en matière d'éloignement*<sup>252</sup> ». C'est un encadrement des prérogatives des États, en matière de sécurité intérieure, plus précisément de « *police des étrangers, prérogative hautement chargée de la symbolique de*

---

<sup>247</sup> A pu être établi que la durée des délais « *ne doit rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union* » (CJCE, 29 juin 1988, *Deville*, aff. 240/87, *Rec.*, p. 3513.) de même que sont incompatibles avec le droit communautaire toutes modalités de preuve dont l'effet est de rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile la possibilité de faire valoir les droits découlant du droit de l'Union (CJCE, 9 novembre 1983, *San Giorgio*, aff. 199/82, *Rec.*, p. 3595, point 14) : *Ibid.*, p. 429.

<sup>248</sup> Directive 2004/38/CE précitée.

<sup>249</sup> Le citoyen ne peut invoquer la directive 2004/38/CE contre l'État dont il possède la nationalité. Cette directive ne porte donc pas sur le retour. Toutefois, la Cour de justice a résolu cette problématique en faisant application de l'article 21 TFUE et applique par analogie la directive 2004/38/CE.

<sup>250</sup> L'expression exacte de Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT est un « *instrument phare de la mobilité des citoyens de l'Union* » : Iliopoulou-Penot, Anastasia, « Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale », in *RAE*, n°4, 2013, p. 652.

<sup>251</sup> Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT parle même du fait que « *cette dernière limite est rigoureusement encadrée par la directive 2004/38* » : *Ibid.*, p. 653.

<sup>252</sup> Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 541.

*souveraineté*<sup>253</sup> », qu'il est pertinent d'aborder en trois temps.

Premièrement, l'article 28 subordonne la possibilité de prononcer un éloignement à l'existence de « *motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique*<sup>254</sup> », en cas de possession d'un droit de séjour permanent, et à la survenance de « *raisons impérieuses de sécurité publique* », pour les citoyens européens mineurs ou séjournant dans l'État membre d'accueil depuis au moins dix ans<sup>255</sup>. Quant à l'article 29, bien que ne s'y cantonnant pas, il prévoit une protection contre l'éloignement inscrite dans la même dynamique que celle de l'article 28. En effet, est prévue à son paragraphe 2, l'impossibilité de procéder à l'éloignement d'un citoyen européen, pour des raisons de santé publique, « *en cas de survenance de maladie après une période de trois mois suivant [son] arrivée*<sup>256</sup> ». L'encadrement est donc strict, la compétence de l'État étant limitée à des cas bien précis et arborant une particulière acuité<sup>257</sup>.

Deuxièmement, un point d'honneur est mis à énumérer l'ensemble des éléments devant être pris en considération par l'État membre d'accueil, cherchant à éloigner le citoyen de l'Union<sup>258</sup>, pour apprécier « *le comportement personnel de l'individu concerné*<sup>259</sup> » et plus exactement pour évaluer les liens réels<sup>260</sup>. Ce, à la lumière de « *la présomption d'intégration fondée sur la durée du séjour que contient l'article 28, paragraphe 3, de la directive 2004/38*<sup>261</sup> », laquelle peut être renversée en cas de comportement contraire de l'intéressé<sup>262</sup>.

---

<sup>253</sup> Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, op. cit.*, p. 541.

<sup>254</sup> Article 28 § 2 de la directive 2004/38/CE précitée.

<sup>255</sup> Article 28 § 3 de la directive 2004/38/CE précitée.

<sup>256</sup> Article 29 § 2 de la directive 2004/38/CE précitée.

<sup>257</sup> Plus précisément, « *le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société* » : article 27 § 2 de la directive 2004/38/CE précitée.

<sup>258</sup> Doivent notamment être pris en compte la durée du séjour de l'intéressé sur le territoire de l'État membre d'accueil, son âge, son état de santé, sa situation familiale et économique, son intégration sociale et culturelle dans cet État et l'intensité de ses liens avec son pays d'origine : article 28 § 1 de la directive 2004/38/CE précitée ; Madame la Professeure Anastasia ILOPOULOU-PENOT précise que ces critères sont « *importés de la jurisprudence de la Cour EDH relative au respect de l'article 8 CEDH* » : Iliopoulou-Penot, Anastasia, « Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale », in *RAE*, n°4, 2013, p. 653.

<sup>259</sup> Article 27 § 2 de la directive 2004/38/CE précitée.

<sup>260</sup> « *L'évaluation des liens réels* » : Iliopoulou-Penot, Anastasia, « Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale », *op. cit.*, p. 656.

<sup>261</sup> Madame la Professeure Anastasia ILOPOULOU-PENOT relève que cette présomption a été mise en avant par Monsieur l'avocat général Yves BOT (Conclusions du 6 mars 2012 de Monsieur l'avocat général Yves Bot, dans l'affaire *P.I.*, aff. C-348/09, ECLI:EU:C:2012:123) : *Ibid.*, p. 658.

<sup>262</sup> Dans les mêmes conclusions que celles mentionnées à la note 161, Monsieur l'avocat général Yves BOT a estimé qu'un comportement qui « *dénote une absence totale de volonté d'intégration dans la société où il se trouve et dont il a si consciencieusement méprisé, pendant des années, certaines valeurs fondamentales de celle-ci* »

Dès lors, la directive apparaît exiger une analyse *qualitative*<sup>263</sup> de la situation de l'intéressé afin de faire la lumière sur le degré d'intégration dont il peut réellement se prévaloir. *In fine*, l'objectif semble être de garantir une décision tout à fait proportionnée, exigence pour laquelle les rédacteurs n'ont pas lésiné sur les moyens, l'assurant par une double condition de proportionnalité : celle préétabli, dans les articles, liée à la durée de séjour ainsi que celle analysée à travers les éléments ci-exposés. D'ailleurs, cet ensemble est renforcé par l'article 27 excluant toutes « *justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale*<sup>264</sup> ». Vraisemblablement, le législateur de l'Union tend à réduire drastiquement la marge de manœuvre des États membres allant jusqu'à poser les éléments qu'ils doivent prendre en compte dans leur contrôle.

Troisièmement, est assuré le renforcement de l'encadrement des articles 28 et 29 de la directive par des garanties procédurales, prévues aux articles 30 et 31, mis en avant par Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT. De ce fait, en plus d'être protégé dans une certaine mesure contre l'éloignement, le citoyen voit augmenter ses possibilités de défense le cas échéant. L'État est en effet tenu à une notification<sup>265</sup> permettant à l'intéressé « *d'assurer utilement sa défense*<sup>266</sup> », ainsi que de garantir son accès « *aux voies de recours juridictionnelles et, le cas échéant, administratives*<sup>267</sup> »<sup>268</sup>. L'encadrement paraît donc entier et largement orienté vers la réalisation des objectifs du traité, en l'occurrence, la liberté de circulation des personnes.

À noter que la directive 2004/38/CE ne limite pas son encadrement à la protection contre

---

renverse la présomption d'intégration de l'article 28 § 3 de la directive : Conclusions dans l'affaire *P.I*, *Ibid.*, point 60 : cité dans *Ibid.*, p. 658.

<sup>263</sup> Le terme est emprunté à Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT qui fait état de deux conceptions de l'intégration : qualitative ou formelle : *Ibid.*, p. 657.

<sup>264</sup> Article 27 § 2 de la directive 2004/38/CE précitée.

<sup>265</sup> Cette notification faite à l'intéressé doit notamment être écrite et « *dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets* » (article 30 § 1), comprendre « *les motifs précis et complet* » (article 30 § 2) ainsi que mentionner les voies de recours et les juridictions/autorités administratives compétentes (article 30 § 3).

<sup>266</sup> Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 543.

<sup>267</sup> Article 31 § 1 de la directive 2004/38/CE précitée.

<sup>268</sup> Sous l'ancienne directive, le contrôle juridictionnel pouvait être écarté dans certains cas. De plus, le juge saisi pouvait ne pas être en capacité d'examiner au fond : Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, op. cit.*, p. 545 ; Avec la directive 2004/38, est prévu à l'article 31 § 3 que « *les procédures de recours permettent un examen de la légalité de la décision ainsi que des faits et circonstances justifiant la mesure envisagée. Elles font également en sorte que la décision ne soit pas disproportionnée, notamment par rapport aux exigences posées par l'article 28* ».

l'éloignement. Afin de garantir l'effectivité du marché intérieur, il découle du libellé de l'article 29 paragraphe 1 que « *les seules maladies justifiant des mesures restrictives de la libre circulation sont les maladies potentiellement épidémiques (...) ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses*<sup>269</sup> ». Plus précisément, s'ajoute à cela le principe de non-discrimination, renforçant ainsi l'encadrement, puisque cette exception ne peut s'appliquer qu'à condition que ces maladies « *fassent (...) l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants de l'État membre d'accueil*<sup>270</sup> ».

Indirectement, cet exemple relatif à protection contre l'éloignement de la directive 2004/38 révèle une démarche de l'Union européenne visant à protéger le citoyen en tant que détenteur du statut après l'exercice de sa liberté de circulation. En quelque sorte, lui est concédé le droit, non absolu, de demeurer sur le territoire de l'État membre d'accueil dans lequel il s'est intégré. Par-là, le droit de l'Union européenne restreint en réalité la possibilité pour cet État membre de décider qui n'est pas digne de rester sur son territoire. Le domaine de compétence de cet État se voit donc soumis à « *une application concrète du principe de proportionnalité*<sup>271</sup> », particulièrement employé lors de l'encadrement des prérogatives étatiques en matière de nationalité.

## **Section II La stratégie de l'encadrement en matière de nationalité.**

Bien que non inédite, l'action par l'encadrement en matière de nationalité fait couler beaucoup d'encre. C'est en effet un procédé tout à fait intéressant qui revient, pour une communauté politique n'étant pas en mesure de définir ses propres sujets, à s'atteler à encadrer cette compétence dans le chef de son détenteur, l'État membre, en l'intimant de ce qu'il ne peut pas faire lorsqu'il définit ses sujets. En d'autres termes, c'est l'encadrement de la compétence étatique d'attribution et de perte de leur nationalité, et donc de la citoyenneté de l'Union ; pratique dont il s'agit de faire l'analyse. Il y a là une différence avec les exemples de la directive 2004/38/CE avancés ci-dessus. En effet, ces derniers ne s'intéressent non pas à la définition du sujet, l'acquisition ou la perte de la nationalité étatique ainsi que de la citoyenneté de l'Union

---

<sup>269</sup> Article 29 § 1 de la directive 2004/38/CE précitée.

<sup>270</sup> Article 29 § 1 de la directive 2004/38/CE précitée.

<sup>271</sup> Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne, op. cit.*, p. 542.

n'étant pas l'objet, mais aux limites de l'exercice de la liberté de circulation offerte aux citoyens de l'Union<sup>272</sup>. Afin de mettre en lumière la redéfinition entreprise par l'Union vis-à-vis des compétences en matière de définition des sujets, mais aussi d'envisager les hypothèses praticables par la Cour de justice et l'Union, voire pratiquées par la Commission, face au phénomène de marchandisation, il y a lieu de se concentrer plus précisément sur ce domaine.

Nombre d'auteurs le diront, l'influence de l'arrêt de la Cour de justice *Micheletti* est déterminante. Assurément, en ce qu'il est orné de la formule des compétences retenues de Monsieur le Professeur Loïc AZOULAI<sup>273</sup>, une première dans le domaine de la nationalité des États membres et de la citoyenneté de l'Union<sup>274</sup>. Ainsi, la Cour de justice amorce sa solution par la réserve selon laquelle « *la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre, compétence qui doit être exercée dans le respect du droit communautaire*<sup>275</sup> ». Partant, il ne fait aucun doute sur la nature de la formule. Néanmoins, la solution de l'arrêt *Micheletti* doit être replacée dans son contexte, celui d'un arrêt qui n'encadre non pas les compétences propres d'un État membre à définir ses sujets, mais qui dégage pour les États membres « *l'absence de droit de regard sur les conditions d'accès à la nationalité dans les autres États membres*<sup>276</sup> ». Dans cet arrêt, il ne s'agit donc pas à proprement parler d'encadrement d'une compétence retenue des États membres, mais d'encadrement du contrôle de la qualité d'une nationalité octroyée par un autre État membre, en vue d'assurer l'effectivité des droits issus de la citoyenneté de l'Union<sup>277</sup>.

La première réelle mise en pratique de cette formule des compétences retenues, ou de l'encadrement de ce domaine régalien, s'est en réalité fait attendre. « *Ce n'est que presque deux décennies plus tard que la portée réelle a été clarifiée*<sup>278</sup> » à l'occasion de l'arrêt de la Cour de

---

<sup>272</sup> Voir Partie I, Chapitre II, Section I.

<sup>273</sup> Azoulai, Loïc, « La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne », *op. cit.*

<sup>274</sup> Gkoka, Sofia, « L'encadrement européen de la compétence des États membres en matière de nationalité », *Atelier doctoral de Droit européen*, Centre de droit européen Université Paris II Panthéon-Assas, 5 mars 2021.

<sup>275</sup> CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, aff. C-369/90, *Rec.*, I-4239, point 10.

<sup>276</sup> Rondu, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 480.

<sup>277</sup> Madame Julie RONDU relève que l'encadrement imposé dans l'arrêt *Micheletti* vise en particulier à assurer l'effectivité des libertés de circulation : *Ibid.*

<sup>278</sup> Gkoka, Sofia, « L'encadrement européen de la compétence des États membres en matière de nationalité », *op. cit.*

justice *Rottmann*<sup>279</sup>.

Était en cause le retrait rétroactif en 2000 de la nationalité allemande de Monsieur *Rottmann*, obtenue en 1999, et ce, pour acquisition frauduleuse de cette dernière. En effet, alors ressortissant autrichien, Monsieur *Rottmann* s'installe en Allemagne en 1995 et y demande la nationalité en 1998, cela, en omettant de mentionner les poursuites<sup>280</sup> dont il fait l'objet en Autriche. Perdant sa nationalité autrichienne suite à l'acquisition de la nationalité allemande, le requérant se voit alors face à l'imminente perte de cette dernière, mais aussi, de sa citoyenneté de l'Union, eu égard à la décision de l'Allemagne. C'est pourquoi Monsieur *Rottmann* forme un recours en annulation, lequel suspend le retrait de la nationalité, devant la Cour administrative du Land de Bavière, qui demeurera sans succès. Ce qui le conduit alors devant la Cour fédérale administrative à la suite d'une demande en « Révision ». Cette Cour, estimant que l'imprécision de la portée et de l'importance de la formule des compétences retenues employée dans l'arrêt *Micheletti* nécessite d'être écartée afin de solutionner l'affaire, a préféré surseoir à statuer et poser une question préjudicielle à la Cour de justice. Ainsi, la Cour de justice a dû se prononcer sur le point de savoir si le droit de l'Union s'oppose à la conséquence juridique de perte de la citoyenneté de l'Union, à la suite d'un retrait légal de la nationalité étatique obtenue par fraude. Mais également sur l'éventuelle obligation, d'une part, de l'État allemand de s'abstenir de retirer sa nationalité, aussi longtemps que cela emporte la perte de la citoyenneté de l'Union, et, d'autre part, de l'État de la nationalité initiale, en l'espèce l'Autriche, de s'adapter afin d'éviter une telle conséquence.

Prudemment<sup>281</sup>, la Cour de justice va estimer, après avoir pris soin d'employer la *formule des compétences retenues*, qu'il faut entendre par « *respecter le droit de l'Union* »<sup>282</sup>, la nécessité de disposer d'un motif d'intérêt général et d'opérer un contrôle de proportionnalité.

Concernant le motif d'intérêt général, esquivant la définition des contours de cette notion, la Cour de justice se concentre sur la justification de sa décision d'accueillir le motif de fraude en s'appuyant notamment sur le droit international<sup>283</sup>. Quant au contrôle de proportionnalité, la juridiction s'inquiète de prévoir des éléments à analyser suffisants afin que

---

<sup>279</sup> CJUE, 2 mars 2010, *Janko Rottmann*, aff. C-135/08, *Rec.*, p. I-1449.

<sup>280</sup> Monsieur *Rottmann* est notamment sous le coup d'un mandat d'arrêt.

<sup>281</sup> Monsieur le Professeur Étienne PATAUT estime que la Cour fait preuve de prudence mais pas de passivité : Pataut, Étienne, « Citoyenneté de l'Union – Citoyenneté de l'Union européenne et nationalité étatique », in *RTD Eur.*, n°3, 2010, p. 621.

<sup>282</sup> La formule des compétences retenues se trouve au point 47 : CJUE, *Rottmann*, *op. cit.*, point 45.

<sup>283</sup> *Ibid.*, points 50 à 54.

« le retrait de la nationalité [soit] à la mesure du comportement reproché à l'individu<sup>284</sup> ». Ainsi, est envisagée la prise en compte « des conséquences éventuelles que cette décision emporte pour l'intéressé et, le cas échéant, pour les membres de sa famille en ce qui concerne la perte des droits dont jouit tout citoyen de l'Union », mais aussi de la proportionnalité de la mesure avec la « gravité de l'infraction commise » et le « temps écoulé entre la décision de naturalisation et la décision de retrait », et enfin de « la possibilité pour l'intéressé de recouvrer sa nationalité d'origine »<sup>285</sup>.

Force est de constater que le contrôle de proportionnalité est au cœur de cet arrêt ; il s'imposera d'ailleurs dans la matière puisqu'il a également été employé à l'occasion de l'arrêt *Tjebbes*<sup>286</sup>. Il n'en demeure pas moins que sont difficiles à dessiner « les contours et la portée<sup>287</sup> » du respect du principe de proportionnalité, mais aussi qu'une limite, soulevée par Monsieur le Professeur Édouard DUBOUT, apparaît clairement : les éléments sélectionnés pour analyser ce respect confèrent « une dimension essentiellement fonctionnelle au statut de citoyen de l'Union qui, en tant que tel, n'est pas suffisant pour faire obstacle à la privation de nationalité<sup>288</sup> ». Partant, même s'agissant du domaine régalién de la nationalité, et donc des sujets du droit de l'Union, l'action par l'encadrement œuvre principalement pour la citoyenneté en raison de ses vertus fonctionnelles et non pas statutaires.

Malgré cela, pas à pas, l'Union fait ses marques dans le droit de la nationalité, ne privant pas l'État de l'exclusivité de sa compétence mais d'un pouvoir discrétionnaire important<sup>289</sup>. Plus encore, en dépit de la limite dévoilée par Monsieur le Professeur Édouard DUBOUT, le statut de citoyen joue, tout de même, un rôle conséquent au regard des arguments avancés par la Cour de justice afin de fonder sa solution. En effet, dès les premiers temps de l'arrêt, une

---

<sup>284</sup> Marchadier, Fabien, « Chapitre 2 – L'europanisation du droit à la nationalité », in Dumbé-Billé, Stéphane (dir.), *La régionalisation du droit international*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 376.

<sup>285</sup> CJUE, *Rottmann*, *op. cit.*, point 56.

<sup>286</sup> Cet arrêt *Tjebbes* est un autre arrêt relatif à l'action par l'encadrement de la Cour de justice en matière de conditions de perte de nationalité et donc de la citoyenneté de l'Union pour des ressortissants d'États membres, plus précisément, des Pays-Bas, à la seule et conséquente différence que la perte était intervenue suite à une perte d'effectivité de la nationalité, non pas par fraude : CJCE, gr. Ch., 12 mars 2019, *M.G. Tjebbes e.a.*, aff. C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.

<sup>287</sup> Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », in *Petites affiches*, n°19, 2015, pp. 6-12.

<sup>288</sup> Dubout, Édouard, « Article 2 – Définitions », in Iliopoulou-Penot, Anastasia (dir.), *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 56.

<sup>289</sup> Marchadier, Fabien, « Chapitre 2 – L'europanisation du droit à la nationalité », *op. cit.*, p. 367.

circonstance particulièrement notable apparaît. Alors que Monsieur l’avocat général Poiares MADURO inscrit l’affaire dans le champ des compétences de l’Union européenne en considération de l’usage qu’avait fait Monsieur *Rottmann* de sa liberté de circulation<sup>290</sup>, la Cour de justice a estimé, « *tout en confirmant que la compétence en matière de nationalité relève de l’État, (...) que le fait de perdre la citoyenneté européenne « relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l’Union*<sup>291</sup> »<sup>292</sup> ». Vraisemblablement, le statut de citoyen de l’Union devient l’élément permettant de faire entrer l’affaire dans le champ d’application du droit de l’Union.

Continuant son raisonnement, la Cour de justice ne manque pas de rappeler que le statut de citoyen de l’Union « *a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres*<sup>293</sup> » et précise, à de nombreuses reprises, que le requérant risque de perdre son statut de citoyen de l’Union<sup>294</sup>. De sorte que, « *la volonté de la Cour de protéger le statut de citoyen de l’Union [est devenue] la justification primordiale*<sup>295</sup> » depuis cet arrêt.

Indubitablement, les justifications, voire les objectifs, de la Cour de justice semblent se modifier<sup>296</sup>. À tel point qu’il apparaît que l’influence prédominante en la matière provient, plus que de l’arrêt *Micheletti*, de l’arrêt de la Cour *Grzelczyk* et de sa célèbre « *affirmation jurisprudentielle [de laquelle] découle l’encadrement de la compétence étatique par le droit de l’Union européenne*<sup>297</sup> ».

Une influence qui n’entend pas encore sonner son glas puisque « *l’arrêt Rottmann constitue un point de départ*<sup>298</sup> », empli de « *potentialités*<sup>299</sup> », s’agissant des compétences en la matière et, plus précisément, afin d’être appliqué au phénomène de marchandisation.

---

<sup>290</sup> Conclusions du 30 septembre 2009 de Monsieur l’avocat général Poiares MADURO, dans l’affaire *Janko Rottmann*, aff. C-135/08, *Rec.*, p. I-1449, points 10 à 13.

<sup>291</sup> CJUE, 2 mars 2010, *Janko Rottmann*, aff. C-135/08, point 42, cité par : Gkoka, Sofia, « L’encadrement européen de la compétence des États membres en matière de nationalité », *op. cit.*

<sup>292</sup> *Ibid.*

<sup>293</sup> Cette formule provient de l’arrêt CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99, *Rec.*, p. I-6193, point 31, cité par : CJUE, 2 mars 2010, *Janko Rottmann*, aff. C-135/08, *Rec.*, p. I-1449, point 43.

<sup>294</sup> *Ibid.*, points 46 et 54.

<sup>295</sup> Rondu, Julie, *L’individu, sujet du droit de l’Union européenne*, *op. cit.*, p. 480.

<sup>296</sup> Malgré la dimension fonctionnelle omniprésente dans le contrôle de proportionnalité.

<sup>297</sup> Gkoka, Sofia, « L’encadrement européen de la compétence des États membres en matière de nationalité », *op. cit.*

<sup>298</sup> Pataut, Étienne, « Citoyenneté de l’Union – Citoyenneté de l’Union européenne et nationalité étatique », *op. cit.*, p. 623.

<sup>299</sup> *Ibid.*, p. 620 et 625.

D'ailleurs, face à ce dernier, il est évident que les réactions de la Commission européenne et du Parlement européen appellent à une décision de la Cour de justice centrée sur la protection du statut de citoyen de l'Union et de ses bénéficiaires<sup>300</sup>.

Toutefois, l'application de la jurisprudence *Rottmann* à l'acquisition de la nationalité ne fait pas l'unanimité. Une partie de la doctrine estime sur ce point que « *ce n'est (...) que dans des hypothèses très spécifiques que la Cour pourrait encadrer la compétence étatique en matière d'acquisition de la nationalité*<sup>301</sup> », puisque « *une telle décision [d'octroyer ou non la nationalité] revêt[e] a priori un caractère purement interne*<sup>302</sup> ». *A contrario*, la circonstance selon laquelle cette solution se cantonne aux cas de retraits de nationalité n'est pas corroborée par la pensée de Monsieur le Professeur Fabien MARCHADIER. Ce dernier estime que « *ce qui vaut pour l'acquisition de la nationalité d'un État membre vaut également pour sa perte. La CJUE ne distingue pas les deux hypothèses. Dans un cas comme dans l'autre, l'État dispose d'une compétence souveraine, mais, lorsqu'il l'exerce, il reste tenu d'observer le droit de l'Union*<sup>303</sup> ». Partant, la formule de Monsieur le Professeur Loïc AZOULAI pourrait tout à fait être invoquée face aux cas de naturalisation par investissement. Aussi, parce que les faits de l'affaire, sur laquelle Madame Julie RONDU base son analyse, diffèrent de ceux dudit phénomène.

En effet, l'arrêt populaire en matière d'acquisition de la nationalité est l'arrêt de la Cour de justice *Kaur*<sup>304</sup>. En l'espèce, une ressortissante kényane, disposant d'une citoyenneté britannique d'outre-mer et dépourvue de droit de séjour au Royaume-Uni en vertu du *British Nationality Act* de 1981, a attaqué la décision de refus de droit de séjour qui lui a été notifiée par les autorités britanniques. La situation spécifique de ces ressortissants a fait l'objet, lors de l'adhésion du Royaume-Uni, d'une Déclaration<sup>305</sup> de cet État énonçant que le Royaume-Uni entend considérer comme ses « ressortissants », devenant alors bénéficiaires des dispositions de l'ordre juridique de l'Union. La Cour de justice a estimé que cette déclaration doit être prise

---

<sup>300</sup> Voir Partie II, Chapitre II.

<sup>301</sup> Rondu, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 483.

<sup>302</sup> Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », *op. cit.*

<sup>303</sup> Marchadier, Fabien, « Chapitre 2 – L'europanisation du droit à la nationalité », *op. cit.*, p. 374.

<sup>304</sup> CJCE, 20 février 2020, *Kaur*, aff. C-192/99, *Rec.*, p. I-1237.

<sup>305</sup> Protocole n°3 annexé au traité d'adhésion aux Communautés européennes du royaume de Danemark, de l'Irlande, du royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande Bretagne et de l'Irlande du Nord, *JOCE*, L 73, du 27 mars 1972, remplacé par une déclaration du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du nord concernant la définition du terme "ressortissants", *JOCE*, C 23, 28 janvier 1983.

comme texte de référence afin de déterminer qui sont les ressortissants britanniques, l'État en cause demeurant souverain dans la définition de ses ressortissants. Dès lors, une telle déclaration ne saurait priver un individu, pour lesquels les « *droits ne sont jamais nés dans son chef*<sup>306</sup> », des droits qu'il dispose en vertu du droit de l'Union.

En comparaison, certains candidats aux programmes de vente, se sont tout d'abord vu offrir le bénéfice des droits afférents à la citoyenneté de l'Union. Ensuite, bien qu'une décision de refus d'accorder la nationalité étatique n'apparaît pas relever « *par sa nature et ses conséquences du droit de l'Union*<sup>307</sup> », tel n'est pas le cas pour une décision d'octroi de la nationalité et *de facto* de la citoyenneté. Il semble donc pertinent de considérer dans ce cas que, d'une part, le champ d'application *rationae personae* est rempli et que, d'autre part, la formule prévoyant l'assujettissement de la compétence des États membres, qui ne distingue pas les finalités d'acquisition et de perte, a lieu d'être invoquée par la Cour de justice afin d'encadrer la compétence de ces États. Il s'agirait ni plus ni moins de mettre en pratique « *le véritable droit de regard sur la compétence étatique d'attribution et de retrait de la nationalité*<sup>308</sup> » consacré par l'arrêt *Rottmann*.

L'action par l'encadrement est donc une démarche largement expérimentée qui pourrait encore révéler ses potentialités face à la gestion de ce phénomène par l'Union. D'ailleurs, la Commission européenne semble avoir déjà investi cette stratégie à l'occasion de son rapport sur les programmes de vente, ayant pour vocation de « *propose[r] un cadre permettant d'améliorer la situation*<sup>309</sup> ». Son objectif est clair, donner des lignes directrices aux États membres, autrement dit, encadrer leur compétence en la matière. Dès lors, la Cour de justice pourrait sans grande surprise adopter cette stratégie et, si elle s'applique à suivre l'avis de la Commission européenne, largement orienté vers la nécessité de l'existence d'un lien réel, elle pourrait ériger un nouveau critère d'encadrement : l'effectivité de la nationalité. La probabilité est d'ailleurs d'autant plus forte que ce critère a été en quelque sorte accueilli par la Cour à l'occasion de son arrêt *Tjebbes*. Toutefois, une telle solution, tenant à la transposition du

---

<sup>306</sup> CJCE, *Kaur*, *op. cit.*, point 25.

<sup>307</sup> CJCE, 2 mars 2010, *Janko Rottmann*, aff. C-135/08, *Rec.*, p. I-1449, point 42.

<sup>308</sup> Barbou des Places, Ségolène, « La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire : la nationalité sans frontières », in *RAE*, n°1, 2011, p. 2.

<sup>309</sup> Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final, p. 2.

principe de la nationalité effective, tel qu'il est entendu dans l'arrêt de la CIJ *Nottebohm*<sup>310</sup>, emporte son lot de conséquences, particulièrement inopportunes pour la construction européenne. En effet, il y a fort à parier qu'en cas d'utilisation de l'effectivité par la Cour de justice, cela porte atteinte aux libertés de circulation, les États membres risquant de s'atteler à lier l'exercice des droits attachés à la citoyenneté de l'Union à l'effectivité de la nationalité qui en est à l'origine<sup>311</sup>. D'ailleurs, c'est en considération de cela que la Cour de justice a toujours fait preuve, en la matière, « *d'une extrême, [voire] regrettable, prudence*<sup>312</sup> ». C'est pourquoi, il est préconisé que la Cour de justice s'en tienne à des critères généraux et objectifs s'agissant de l'effectivité, instaurant un « seuil d'effectivité »<sup>313</sup> au-delà duquel l'effectivité de la nationalité ne peut être remise en cause. Au regard de la critique récurrente des institutions européennes selon laquelle les programmes de citoyenneté par investissement sont dépourvus de toute condition de résidence préalable, du moins physique, il n'est pas trop ambitieux d'avancer que ce seuil pourrait être atteint par une certaine durée de résidence, assurément tangible, sur le territoire de l'État membre.

Cette conception de l'effectivité aurait le mérite de ne pas fermer la porte à « *toute vision proprement européenne de l'effectivité*<sup>314</sup> » ; conséquence qui serait particulièrement regrettable à l'aune du chemin emprunté par les institutions européennes face au phénomène de marchandisation<sup>315</sup>.

Quoi qu'il en soit, si l'affaire relative au phénomène à l'étude pointe le bout de son nez devant le prétoire de la Cour de justice<sup>316</sup>, cette dernière n'aura d'autre choix que de prendre position. Seulement cette fois, une position qui ne pourra être dissimulée derrière le voile de

---

<sup>310</sup> CIJ, Affaire *Nottebohm* (deuxième phase), 6 avril 1955, C.I.J., Recueil 1955, p.4 : Cet arrêt est abordé plus en détail dans la Partie II, Chapitre I, Section I.

<sup>311</sup> Considération majoritaire de l'arrêt *Micheletti* justifiant la solution de la Cour. Pour un exposé plus complet voir partie II, Chapitre I, Section I.

<sup>312</sup> Pataut, Etienne, « Chronique Citoyenneté de l'Union – Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », in *RTD Eur.*, n°3, 2019, p. 717.

<sup>313</sup> Cette possibilité et ces craintes sont notamment abordées par Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE lors de sa conférence : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, Conférence à l'Université Côte d'Azur, 10 mars 2021.

<sup>314</sup> Pataut, Étienne, « Chronique Citoyenneté de l'Union – Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », *op. cit.*, p. 717.

<sup>315</sup> Voir Partie II.

<sup>316</sup> Ce qui ne fait pas l'objet de beaucoup de doutes selon Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, *op. cit.*

prudence, qui « *touche aujourd'hui ses limites*<sup>317</sup> », mais qui devra être empreinte de détermination<sup>318</sup>. Cette dernière caractéristique est en effet indispensable afin d'assumer les conséquences consécutives à l'une ou l'autre des possibilités qui s'offrent à la Cour.

Entre ombre et lumière pour la citoyenneté de l'Union, les partisans de son épanouissement sont bien évidemment en faveur de la consécration, dans une certaine mesure, de l'effectivité comme critère d'encadrement de la compétence des États membres. Ce critère apparaît en effet comme étant le plus engagé en la matière et marquerait le franchissement d'une étape pour l'Union, dans sa vision de ce qu'est le statut de citoyen et du rôle qu'elle a à jouer sur les compétences des États membres. Ainsi, après de nombreuses années de confection de la stratégie de l'encadrement en matière de nationalité, les tâches relevant du juge toucheraient à leur fin<sup>319</sup> et l'encadrement de ces compétences s'engagerait sur une nouvelle voie, pour laquelle l'effectivité pourrait constituer le « *véhicule particulièrement propice*<sup>320</sup> » d'une avancée considérable, s'apparentant à une autre méthode d'encadrement : le « *rapprochement des exigences nationales*<sup>321</sup> » en matière d'attribution et de perte de la nationalité. En d'autres termes, la direction empruntée serait celle d'une consécration textuelle de cet encadrement.

Madame la Professeure Eva ERSBØLL appelle notamment à ce que les États membres coopèrent afin d'adopter une législation plus uniforme sur l'acquisition et la perte de leur nationalité et donc de la citoyenneté<sup>322</sup>. À ses côtés, Monsieur le Professeur Étienne PATAUT imagine cette harmonisation à l'aune des « *considérations relatives à l'intégration sociale des citoyens européens et de leur famille*<sup>323</sup> ». L'intégration sociale par la Cour de justice, mise en

---

<sup>317</sup> Pataut, Étienne, « Chronique Citoyenneté de l'Union – Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », *op. cit.*, p. 717.

<sup>318</sup> La Cour de justice devra notamment choisir entre condamner totalement le principe d'effectivité dans l'ordre juridique de l'Union ou bien lui ouvrir les portes de l'Union.

<sup>319</sup> Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE dans sa conférence estime que ce ne sont pas aux juges de définir les standards en matière de nationalité : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, *op. cit.*

<sup>320</sup> Pataut, Étienne, « Chronique Citoyenneté de l'Union – Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », *op. cit.*, p. 717.

<sup>321</sup> *Ibid.*

<sup>322</sup> « *Instead, I would suggest that the Member States within the institutional framework of the EU cooperate to reach an agreement on the adoption of a more uniform legislation on acquisition and loss of their citizenship and thereby Union citizenship* » : Ersbøll, Eva, « Let Third-Country Nationals Become Citizens of their Host Member State and the European Union », in Orgad, Liav, Lepoutre, Jules (dir.), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality*, EUI Working Papers, 2019, p. 17.

<sup>323</sup> Pataut, Étienne, « Chronique Citoyenneté de l'Union – Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », *op. cit.*, p. 717.

lumière par Madame la Professeure Anastasia ILOPOULOU-PENOT, évolue en effet autour de la logique des liens réels. Ainsi, pour disposer d'une aide sociale, un demandeur d'emploi doit pouvoir se prévaloir de « *liens réels avec le marché géographique du travail*<sup>324</sup> », un étudiant doit démontrer « *un certain degré d'intégration dans la société*<sup>325</sup> », quant à une victime civile de guerre<sup>326</sup> ou à une personne handicapée<sup>327</sup>, elle doit disposer d'un « *rattachement suffisant avec la société nationale* »<sup>328</sup>. Il en découle que cette logique employée par la Cour se rapproche très précisément de la logique de la nationalité effective.

Toutefois, les auteurs ne sont pas dupes du caractère assurément ambitieux de la perspective<sup>329</sup>, au même titre que les Professeurs Jules LEPOUTRE et Eva ERSBØLL qui mettent en avant la non négligeable<sup>330</sup> révision des traités qui serait nécessaire<sup>331</sup>. De plus, Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE relève que, bien que les États membres partagent certains principes en droit de la nationalité, il n'est pas possible d'ignorer la nature par définition hétérogène de la législation sur la nationalité<sup>332</sup> qui rend particulièrement ardu la création d'un

---

<sup>324</sup> Citée par Madame la Professeure Anastasia ILOPOULOU-PENOT cette formule a été employée dans plusieurs arrêts, à titre d'exemple l'arrêt de la CJUE, 12 octobre 2012, *Prete*, aff. C-367/11, ECLI:EU:C:2012:668 : Iliopoulou-Penot, Anastasia, « Le rattachement à l'État comme critère de l'intégration sociale », in *RAE*, n°4, 2013, p. 654, note 32.

<sup>325</sup> Également citée par Madame la Professeure Anastasia ILOPOULOU-PENOT cette formule a été employée dans plusieurs arrêts, à titre d'exemple l'arrêt de la CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seeberger*, aff. jointes C-523 et 585/11, ECLI:EU:C:2013:524 : *Ibid.*, p. 654, note 33.

<sup>326</sup> Aussi citée par Madame la Professeure Anastasia ILOPOULOU-PENOT cette formule a été employée dans plusieurs arrêts, à titre d'exemple l'arrêt de la CJCE, 22 mai 2008, *Nerkowska*, aff. C-499/06, *Rec.*, p. I-3993 : *Ibid.*, p. 654, note 34.

<sup>327</sup> Enfin, également citée par Madame la Professeure Anastasia ILOPOULOU-PENOT cette formule a été employée dans plusieurs arrêts, à titre d'exemple l'arrêt de la CJUE, 21 juillet 2011, *Stewart*, aff. C-503/09, *Rec.*, p. I-6497 : *Ibid.*, p. 654, note 35.

<sup>328</sup> *Ibid.*, p. 654.

<sup>329</sup> Pataut, Étienne, « Chronique Citoyenneté de l'Union – Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », *op. cit.*, p. 717.

<sup>330</sup> En particulier au regard « *des réticences étatiques relatives à une harmonisation de leurs droits de la nationalité* » : Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 27.

<sup>331</sup> Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », *op. cit.*; « *I realise that it will be more difficult to reach an agreement among the 27 EU Member States due to the high number of states and their plural history of nation- building* » : Ersbøll, Eva, « Let Third-Country Nationals Become Citizens of their Host Member State and the European Union », *op. cit.*, p. 18.

<sup>332</sup> Cette expression est empruntée à Monsieur le Professeur Dimitri CHRISTOPOULOS « *by definition heterogenous* » : Christopoulos, Dimitris, « A Relative Dissociation of Union citizenship From Member States Nationality Needs to Mean Something More Than Long Term Residence Status », in Orgad, Liav, Lepoutre, Jules (dir.), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality*, EUI Working Papers, 2019, p. 9.

droit commun<sup>333</sup>.

En tout état de cause, cette idée pourrait combler la problématique dont il est ici l'objet : la fin des programmes de citoyenneté par investissement. De plus, l'état d'hypothèse du projet d'harmonisation n'enlève pas de son ardeur au remodelage des compétences des États membres, que ce soit par l'influence exercée directement par les engagements de l'État ou par l'encadrement qui en découle. Indéniablement, l'Union s'engage sur la voie d'un nouveau rapport aux compétences des États membres en matière de nationalité, révélateur de sa volonté d'être maître des contours du statut de citoyen de l'Union<sup>334</sup>. Néanmoins, la stratégie de l'encadrement reste, du moins pour le moment, principalement centrée sur une logique fonctionnelle. Logique par laquelle ne semblent pas vouloir agir les institutions européennes, face au phénomène de marchandisation, leurs réactions étant révélatrices d'une autre redéfinition qui se profile : la redéfinition en substance du rapport à la citoyenneté de l'Union.

---

<sup>333</sup> Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », *op. cit.*

<sup>334</sup> Madame Julie RONDU avance notamment que cet « encadrement progressif par la Cour des conditions d'acquisition et de retrait de la nationalité, qui relèvent de la compétence retenue des États membres, constitue un première manifestation » de sa volonté à définir ses sujets de droit : Rondu, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 480.



## Seconde Partie

### *La redéfinition en substance du rapport à la citoyenneté de l'Union*

Le rapport triangulaire entre l'Union européenne, les États membres et les citoyens a été profondément remodelé par l'évolution de la conduite de l'Union s'agissant de l'acquisition et de la perte de la citoyenneté de l'Union, via, notamment, son encadrement de la compétence étatique en matière de nationalité. À l'aune de la réaction de l'Union concernant la marchandisation de leur nationalité par les États membres, cette évolution n'apparaît pas s'essouffler, bien au contraire, ce rapport semble se voir redéfinir en substance. Tout d'abord, la Commission européenne initie ce glissement en faisant évoluer la citoyenneté de l'Union qui passe du statut d'instrument de l'intégration à celui de réalisation (Chapitre I). Dans la même logique, la Commission européenne avive ce changement de paradigme en répondant de son devoir sécuritaire, à l'instar de chaque communauté politique, envers ses citoyens (Chapitre II). Partant, les deux prismes de la redéfinition des rapports abordés dans cette étude s'entremêlent. En effet, bien que la redéfinition en substance suive la redéfinition des compétences, c'est aussi cette nouvelle vision qu'a l'Union de la citoyenneté, et cette volonté d'ériger un rapport direct entre elle et ses citoyens, qui amènent à persévérer sur le point des compétences.

### **Chapitre Premier D'un outil de l'intégration économique à une réalisation de l'intégration politique : l'évolution de la citoyenneté de l'Union.**

Initialement présentée comme une réalisation à destination des citoyens, la citoyenneté de l'Union s'est rapidement révélée être un instrument au service de la construction européenne. Dans cette première vision de la citoyenneté, l'Union s'est attelée à encadrer le droit de la nationalité des États membres afin d'assurer au plus grand nombre l'effectivité de leur citoyenneté européenne, et donc l'exercice le plus large possible de la libre circulation des personnes. Cet encadrement s'est notamment traduit par l'impossibilité pour un État membre de considérer effective, ou non, la nationalité accordée par un autre État membre. La nationalité est donc la chose de l'État dont la nature du lien, qui lie ce dernier et son national, n'a pas sa place. Dans le cadre de sa réponse au phénomène de marchandisation de la nationalité des États

membres, la Commission européenne, rejoignant la vision du Parlement européen, laisse à penser qu'elle considère la nationalité de façon bien plus subjective. Néanmoins, en remettant au goût du jour la notion de « lien effectif » entre le national et son État (Section I), cette dernière n'entend pas pour autant mettre en danger les acquisitions de la construction européenne et fait donc preuve d'ingéniosité. Plus encore, la Commission semble avoir ouvert la voie à la transposition du « lien effectif » entre le citoyen et l'Union (Section II).

## **Section I La résurgence du « lien effectif » entre le national et son État.**

L'évolution de la perception de la Commission européenne sur la citoyenneté de l'Union, et plus exactement sur les citoyens de l'Union, impliquant une réévaluation de la nature du lien de nationalité, fait en un sens affront à une précédente décision de la Cour de justice. En effet, dans un souci de réalisation du marché intérieur, la Cour de justice a condamné la notion de nationalité effective établie par la jurisprudence de la Cour internationale de justice (Paragraphe I). Toutefois, le choix de la Commission peut s'expliquer en ce qu'elle ne se place pas sur la considération selon laquelle la citoyenneté de l'Union est un outil de l'intégration économique, à l'instar de la Cour, mais dépasse cette conception afin de percevoir la citoyenneté comme une réalisation de l'intégration politique (Paragraphe II).

### **Paragraphe I La condamnation de la nationalité effective par la Cour de justice afin de garantir la réalisation du marché intérieur.**

La citoyenneté de l'Union venait à peine d'être proclamée lorsque la Cour de justice a été amenée à se prononcer sur la notion internationaliste de « nationalité effective ». Ce principe a été consacré à l'occasion de l'arrêt *Nottebohm*<sup>335</sup> de la CIJ, s'agissant du droit à la protection diplomatique de l'un de ses ressortissants par le Liechtenstein qui s'était vu retirer ses biens. À cette occasion, la CIJ a fait part de sa vision de ce que doit être ce lien entre un ressortissant et son État, matérialisé par le concept de nationalité. Cette dernière avance non seulement la nécessaire existence d'un lien de rattachement, impliquant pour le national la « *rupture du lien*

---

<sup>335</sup> CIJ, Affaire *Nottebohm* (deuxième phase), 6 avril 1955, C.I.J., Recueil 1955, p. 4.

*d'allégeance*<sup>336</sup> » avec son précédent État, mais analyse aussi la volonté du ressortissant d'« épouser les traditions, les intérêts, le genre de vie, d'assumer les obligations – autres que fiscales – et d'exercer les droits attachés à la qualité ainsi acquise<sup>337</sup> ». Plus subjectif encore, la CIJ estime que la nationalité doit avoir été acquise avec « sincérité »<sup>338</sup>. En l'espèce, Monsieur Nottebohm, ancien ressortissant allemand ayant perdu cette nationalité suite à l'acquisition de la nationalité liechtensteinoise et résidant au Guatemala de 1905 à 1943, où il a également établi ses affaires, ne peut se prévaloir de répondre à ces critères. En effet, il ressort que sa seule motivation tient à « substituer à sa qualité de sujet d'un État belligérant la qualité de sujet d'un État neutre, dans le but unique de passer ainsi sous [sa] protection<sup>339</sup> ».

Cette démarche permettant *in fine* de « déterminer si la nationalité invoquée par l'État demandeur [en ce qu'elle est effective est] opposable à l'État défendeur<sup>340</sup> », la protection diplomatique du Lichtenstein ne peut être opposée au Guatemala. Toutefois, il est important de noter qu'en aucun cas la validité de la nationalité n'est remise en cause, la procédure de naturalisation appartenant à chaque État souverain<sup>341</sup>. La nationalité ineffective est donc dépourvue d'opposabilité dans l'ordre international mais pas de validité<sup>342</sup>.

Cela amène à une considération intéressante : l'exercice par un État, de sa compétence exclusive de définition de ses nationaux, n'est entièrement souverain que sur son propre territoire. De sorte que, à l'extérieur de ses frontières, lorsque la naturalisation est le fruit d'un processus totalement divergeant de ceux traditionnellement en vigueur, basés sur l'existence d'un lien effectif entre l'État et son ressortissant, la nationalité devient une coquille vide<sup>343</sup>.

La Cour de justice, voyant dans cette notion une menace pour la « jouissance des droits attachés à la citoyenneté européenne<sup>344</sup> », conclut à une compréhensible condamnation de ce

---

<sup>336</sup> CIJ, *Nottebohm*, *op.cit.*, p. 24.

<sup>337</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>338</sup> *Ibid.*

<sup>339</sup> *Ibid.*

<sup>340</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>341</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>342</sup> Lepoutre, Jules, *Nationalité et souveraineté*, 1er vol., Nouvelle Bibliothèque de thèse, Dalloz, 2020, p. 349 et 350.

<sup>343</sup> Cette idée se retrouve dans la thèse de Monsieur le professeur Jules LEPOUTRE, il avance notamment que la décision d'un État d'accorder sa nationalité sans respecter le critère territorial, le liant à l'individu, serait dénuée d'opposabilité dans l'ordre international, voire risquerait d'engager sa responsabilité en cas de dommage : *Ibid.*, p. 450 et 451.

<sup>344</sup> Pataut, Etienne, « Chronique Citoyenneté de l'Union – Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », in *RTD Eur.*, n° 3, 2019, p. 715.

contrôle dans le cadre de l'Union européenne. Là encore, ce choix est un témoignage du rôle initial occupé par la citoyenneté de l'Union d'instrument de l'intégration. En effet, consacrer le contrôle de l'effectivité de la nationalité reviendrait, dans le cadre de l'Union, à permettre à chaque État membre de déclarer inopposable la nationalité d'un ressortissant d'un autre État membre, et par conséquent sa citoyenneté de l'Union ainsi que les droits consécutifs à ce statut.

L'affaire en question n'est autre que l'arrêt de la Cour de justice *Micheletti*<sup>345</sup> dans lequel était en cause le refus de délivrance d'une carte de séjour communautaire pour un ressortissant italien, en possession d'un passeport en cours de validité, qui disposait également de la nationalité argentine. Le refus lui a été opposé au motif qu'en présence d'une double nationalité, dont n'est pas l'une d'entre elle la nationalité espagnole, la loi espagnole prévoit que la seule nationalité pouvant être considérée est celle de « *la résidence habituelle précédant l'arrivée de l'intéressé en Espagne*<sup>346</sup> ». En l'espèce, il s'agit, pour Monsieur Micheletti, de la nationalité argentine. Ce dernier se prévaut alors, devant la juridiction de renvoi, « *de son droit à obtenir la carte de séjour de ressortissant communautaire lui permettant d'exercer l'activité mentionnée ainsi qu'à la délivrance de cartes de séjour pour les membres de sa famille*<sup>347</sup> », laquelle sursoit à statuer afin de poser une question préjudicielle à la Cour de justice sur la compatibilité, avec le droit primaire ainsi que le droit dérivé, de la législation nationale en question. S'ensuit une réponse courte mais efficace de la Cour de justice, coupant court au principe de la nationalité effective tel qu'entrevu par la CIJ. En effet, la Cour de justice estime que bien que la compétence de chaque État membre en matière de nationalité « *doit être exercée dans le respect du droit communautaire*<sup>348</sup> », liant cette dernière au sort de la citoyenneté de l'Union et des libertés qui en découlent, cela ne signifie pas que leur décision souveraine de naturaliser peut être remise en cause par un autre État membre « *exigeant une condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice des libertés fondamentales prévues par le traité*<sup>349</sup> ». Alors, la Cour apprécie la suffisance de l'octroi de la nationalité (et donc de la citoyenneté) par le droit national de l'État membre pour assurer l'effectivité, et donc l'opposabilité de sa nationalité. Ce, sous couvert, d'une part, de la protection de la compétence exclusive de chaque État membre, ne laissant pas la possibilité à

---

<sup>345</sup> CJCE, 7 juillet 1992, *Mario Vicente Micheletti*, aff. C-369/90, *Rec.*, p. I-4239.

<sup>346</sup> *Ibid.*, point 5.

<sup>347</sup> *Ibid.*, point 4

<sup>348</sup> *Ibid.*, point 10.

<sup>349</sup> *Ibid.*

l'Espagne de juger de l'effectivité de cette décision de l'Italie. Et, d'autre part, de la prévention de l'uniformité du « *champ d'application personnel des règles communautaires portant sur la liberté d'établissement*<sup>350</sup> », permettant d'optimiser la réalisation du marché intérieur, au sein de la communauté. Cette décision de la Cour n'est en réalité pas étonnante dans le cadre de l'ordre juridique communautaire qui se distingue considérablement de l'ordre juridique international. En effet, le choix de la Cour, explicité par Monsieur l'avocat général Giuseppe TESAURO dans ses conclusions, de considérer que « *la nationalité d'un État membre est suffisante, indépendamment du moment où elle a été acquise et de la façon dont elle a été acquise et indépendamment du fait que la personne qui s'en prévaut possède en même temps une autre nationalité, pour déterminer l'application de la règle précitée dans le cadre de l'ordre juridique communautaire*<sup>351</sup> », est l'appréhension de la situation la plus logique au regard du principe de confiance mutuelle qui sous-tend l'équilibre communautaire. En plus de leur devoir de respecter la compétence exclusive des autres États membres en matière de nationalité, les pays appartenant à l'Union européenne n'ont pas à se soucier de l'effectivité de la nationalité d'un ressortissant d'un autre État membre, en raison de la confiance mutuelle qu'ils s'accordent résultant de l'utilisation par ces États de « *critères universellement utilisés et reconnus, qui sont (en l'espèce) respectivement celui du jus soli et du jus sanguinis*<sup>352</sup> ». Dès lors, il est important de ne pas jeter un regard trop réprobateur aux apparences de méconnaissance du principe de la nationalité effective par la Cour de justice qui, selon les dires de Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT, met en réalité en œuvre une version « *acclimatée au contexte communautaire* » de ce principe<sup>353</sup>. Enfin, à cela, il ne faut pas oublier d'ajouter que la Cour, garante du respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités, se doit d'assurer la réalisation de leurs objectifs, dont fait évidemment partie l'édification du marché intérieur à laquelle participe la libre circulation des citoyens. De ce fait, en consacrant la notion de nationalité effective, la Cour de Justice mettait en danger le maintien des droits découlant de leur nationalité pour bon nombre de ressortissants d'États membres et donc de leur citoyenneté de l'Union, cela les empêchant, *in fine*, de faire usage de leur liberté de circulation. La citoyenneté de l'Union est alors perçue comme un outil permettant

---

<sup>350</sup> *Ibid.*, point 12.

<sup>351</sup> Conclusions du 30 janvier 1992 de l'avocat général Giuseppe Tesauro dans l'affaire *Mario Vicente Micheletti e.a.*, C-369/90, *Rec.*, p. I-4253, point 4.

<sup>352</sup> *Ibid.*, point 5.

<sup>353</sup> Iliopoulou, Anastasia, « What's in a name ? », in *RTD Eur*, n°3, 2004, pp. 559-582.

de réaliser l'intégration et donc la construction européenne dans son ensemble, laquelle est basée sur la confiance mutuelle. Par ailleurs, cette solution est aussi particulièrement révélatrice de l'état du rapport à ce moment-là, qui est très justement qualifié de triangulaire, l'État membre demeurant le seul en capacité de déterminer ses ressortissants et donc les citoyens de l'Union.

Partant, le récent choix de la Commission européenne de faire resurgir la notion de « lien effectif » n'apparaît plus si inopportun, si tant est que son appréhension de cette notion rejoigne sa version communautarisée. Ce choix pourrait même se révéler bénéfique en raison de son utilisation ingénieuse et du fait qu'il témoigne du dépassement de la vision instrumentaliste de la citoyenneté par la Commission européenne.

## **Paragraphe II Le dépassement de la vision instrumentaliste de la citoyenneté.**

La notion de « lien » ne surprend pas en tant que telle dans le droit de l'Union européenne. En effet, c'est à condition de s'intégrer dans la société de l'État membre d'accueil, autrement dit de créer un « lien », que le citoyen de l'Union peut prétendre à des droits de plus en plus étendus<sup>354</sup>. Il est notamment possible de penser aux articles 7 et 16 de la directive 2004/38<sup>355</sup> prévoyant les conditions de séjour qui sont graduellement réduites au fur et à mesure que la durée effective de séjour s'allonge. C'est ce même lien qui fonde une protection contre l'éloignement plus ou moins étendue<sup>356</sup>, en vertu de l'article 28 de la directive 2004/38<sup>357</sup>, puisqu'il s'agit d'analyser à la fois l'intégration, ou le lien créé avec l'État membre d'accueil, et l'importance du lien subsistant avec l'État d'origine.

L'utilisation de la notion de « lien » dans le contexte du droit de l'Union est alors particulièrement intéressante, en ce qu'elle ne sert pas à acquérir la citoyenneté de l'Union ou à la rendre opposable mais à accroître le bénéfice de la protection découlant des droits qui y sont attachés. Plus précisément, la notion de lien est jusqu'alors, toujours, utilisée en faveur de la jouissance effective des droits relatifs à la citoyenneté de l'Union, c'est-à-dire, favorablement

---

<sup>354</sup> Pataut, Etienne, « Chronique Citoyenneté de l'Union européenne 2012 – La détermination du lien d'intégration des citoyens européens », in *RTD Eur.*, n°3, 2012, p. 624.

<sup>355</sup> Directive 2004/38/CE précitée.

<sup>356</sup> Madame Julie RONDU note que « *la disposition relative à la protection contre l'éloignement (...) varie selon le niveau d'intégration* » : Rondu, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 426.

<sup>357</sup> Directive 2004/38/CE précitée.

au processus d'intégration. La solution de l'arrêt *Micheletti* s'inscrit bien évidemment dans cette voie. Néanmoins, cette utilisation sélective du lien, symbolisée par l'« *indifférence à l'effectivité* », peut selon les circonstances, poser « *quelques difficultés* » d'après Monsieur le Professeur Étienne PATAUT et particulièrement « *lorsque des États se livrent à ce qu'il faut bien appeler des programmes de vente de leur nationalité*<sup>358</sup> ». Que se passe-t-il lorsque ces citoyens qui bénéficient de la jouissance effective de leurs droits véhiculent une menace<sup>359</sup> pour l'Union européenne ? L'instrumentalisation des citoyens, participant au processus d'intégration par l'exercice de leur liberté de circulation, ne connaît-elle aucune limite au point d'accepter tout citoyen aussi hasardeux qu'il puisse être ?

Au regard de la ligne de l'arrêt *Micheletti*, dans laquelle s'inscrit l'arrêt de la Cour de justice *Zhu et Chen*<sup>360</sup>, force est de suggérer qu'une lecture littérale de celle-ci appellerait à concevoir l'arrivée de ces nouveaux individus, ayant acquis la citoyenneté de l'Union, à la suite du choix démocratique et souverain d'un État membre de marchander sa nationalité. En effet, à l'occasion de son arrêt *Zhu et Chen*, la Cour de justice a montré son indifférence quant au caractère effectif de la nationalité donnant accès à la citoyenneté de l'Union, tout du moins, tel qu'il est entendu par la CIJ. Elle a estimé que le fait qu'une ressortissante d'un pays tiers qui s'est délibérément rendue sur le territoire d'un État membre pratiquant la naturalisation par *jus soli* pour y accoucher n'était pas constitutif d'un abus de droit<sup>361</sup>. De plus, rappelant que « *la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève, conformément au droit international, de la compétence de chaque État membre*<sup>362</sup> », la Cour de justice a jugé que cela ne remet en cause, ni la légalité de l'acquisition de la nationalité, ni le caractère effectif de celle-ci. Partant, la problématique de la marchandisation de sa nationalité par un État membre

---

<sup>358</sup> Pataut, Etienne, « Chronique Citoyenneté de l'Union – Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », in *RTD Eur.*, n°3, 2019, p. 715.

<sup>359</sup> Par « menace » il faut entendre une menace en matière de sécurité, mais aussi une menace pour la construction européenne qui se voit affaiblie par la négation des valeurs et de l'obligation de coopération loyale.

<sup>360</sup> CJCE, 19 octobre 2004, *Kunquian Catherine Zhu et Man Lavette Chen*, aff. C-200/02, *Rec.*, p. I-9925 : dans cette affaire, Madame Chen, ressortissante chinoise, réside au Royaume-Uni où son mari, directeur d'une société chinoise, voyage pour affaires. Arrivée enceinte de 6 mois, cette dernière décide d'aller au terme de sa grossesse en Irlande, où le simple fait d'être né sur le territoire permet d'en acquérir la nationalité et donc la citoyenneté de l'Union. À la suite de cela, Madame Chen demande au Royaume-Uni deux permis de séjour longue durée, pour elle ainsi que sa fille, qui lui seront refusés. Dans cette affaire, il apparaît clairement que Madame Chen s'est rendue sur le territoire irlandais dans l'unique but que sa fille en acquiert la nationalité afin de bénéficier de la citoyenneté de l'Union et pour échapper à la politique de l'enfant unique chinoise.

<sup>361</sup> *Ibid.*, points 34 à 40.

<sup>362</sup> *Ibid.*, point 37.

pourrait être regardée comme un mode de naturalisation librement choisi de cet État, à l’instar de l’acquisition intéressée par le *jus soli*, offrant le statut de citoyen de l’Union et les droits qui y sont attachés, sans qu’il soit nécessaire d’analyser la qualité de la nationalité qui la fonde. Pourtant, la Commission européenne n’entend pas suivre ce modèle. Cette décision, en plus de traduire un changement de vision plus général s’agissant du citoyen de l’Union, s’explique tout du moins en trois points.

Premièrement, comme il a été étudié dans la première partie, la différence entre ces affaires réside dans le fait que l’acquisition d’une nationalité contre un investissement ne demeure en rien un mode traditionnel et commun aux États membres de naturalisation<sup>363</sup> tel que le *jus soli* ou le *jus sanguinis*. C’est d’ailleurs à cette condition que Monsieur l’avocat général Giuseppe TESAURO, dans ses conclusions pour l’arrêt *Micheletti*<sup>364</sup>, justifie la marginalisation du principe de « nationalité effective ». Deuxièmement, la qualité des individus diffère entre les affaires précitées et le phénomène à l’honneur dans cette étude. Alors que Monsieur Micheletti et la fille de Madame Chen sont des citoyens de l’Union appréciables, au sens où ils ne constituent des menaces, ni pour les systèmes d’assistance sociale, ni pour la sécurité, tous les candidats aux programmes de citoyenneté par investissement ne peuvent pas en dire autant<sup>365</sup>. Troisièmement, plus singulière encore, une différence réside dans l’obligation d’exercice de leur compétence nationale pour les États membres, « dans le respect du droit communautaire<sup>366</sup> » impliquant « de tenir compte de toutes les règles faisant partie de l’ordre juridique de l’Union, et notamment des normes et usages du droit international, qui font partie du droit de l’Union<sup>367</sup> ». Parmi ces règles sont comprises les valeurs de l’Union issues de l’article 2 TUE<sup>368</sup> auxquelles font affront ces programmes, par exemple, en ce qu’ils les monnaient<sup>369</sup> mais aussi en ce qu’ils impliquent une discrimination quant aux ressortissants de

---

<sup>363</sup> Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l’Union européenne, COM (2019) 12 final, p. 6.

<sup>364</sup> Conclusions dans l’affaire *Micheletti*, *op. cit.*, point 5.

<sup>365</sup> Voir Chapitre Introductif, Section II, Paragraphe I, Sous-Paragraphe II.

<sup>366</sup> CJCE, 7 juillet 1992, *Mario Vicente Micheletti*, aff. C-369/90, *Rec.*, p. I-4239, point 10.

<sup>367</sup> Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 6.

<sup>368</sup> Les valeurs énoncées à l’article 2 TUE sont la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l’égalité, l’État de droit et le respect des droits de l’homme.

<sup>369</sup> Résolution du Parlement européen, du 16 janvier 2014, sur la Citoyenneté de l’Union européenne à vendre, 2013/2995 (RSP), point A.

pays-tiers en capacité de déboursier une telle somme<sup>370</sup>. En aucun cas, il ne peut être avancé que la naturalisation par *jus soli*, ou encore *jus sanguinis*, n'emporte les mêmes conséquences<sup>371</sup>. Aussi, il est entendu par « règles » celles résultant du droit international et, notamment, au sens de la Commission européenne, le principe, issu de l'arrêt *Nottebohm*, selon lequel « pour que la nationalité acquise par naturalisation soit reconnue à l'échelle internationale, elle doit être accordée sur la base d'un lien réel entre l'individu et l'État en question<sup>372</sup> ». Toutefois, sur ce dernier élément, la dissemblance n'est pas évidente. Madame Chen ne peut, pas plus que les individus acquérant une nationalité en contrepartie d'un investissement, se targuer d'une immaculée sincérité dans sa démarche de naturalisation. Partant, l'origine de la disparité ne doit pas être recherchée dans l'effectivité de la nationalité, et plus largement de la citoyenneté, mais dans la vision qu'entretient l'institution (Cour de justice ou Commission européenne) qui se prononce sur ce que doit réellement représenter cette nationalité ou citoyenneté. Autrement dit, c'est la place occupée par le citoyen de l'Union dans l'esprit de l'institution qui détermine la conception retenue de la nationalité<sup>373</sup>.

Il n'est plus à prouver que jusqu'ici la Cour de justice a considéré le citoyen de l'Union comme un instrument de l'intégration économique, écartant, dans le dessein de donner pleine ardeur à cet instrument, le contrôle de l'effectivité de la nationalité par un État membre tiers au processus de naturalisation. Il en découle que la conception admise de la nationalité se borne à une vision formelle de cette dernière, *a contrario* de la conception substantielle de la nationalité vers laquelle tend la Commission européenne. Cela est explicite dans le rapport de la Commission européenne à l'occasion duquel, en se basant sur l'étude commandée afin d'établir

---

<sup>370</sup> *Ibid.*, point K.

<sup>371</sup> De plus, il est à noter que ces modes d'acquisition ont pu être revus : l'Irlande a ajouté une condition de résidence, d'au moins 3 ans au cours des 4 années précédant la naissance, avant que n'entre en jeu la naturalisation par *jus soli* : Boltanski, Christophe, « L'Irlande restreint le droit du sol », in *Libération*, 14 juin 2004.

<sup>372</sup> Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 6.

<sup>373</sup> Deux conceptions de la nationalité sont avancées par Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE, « d'une part, les tenants d'une nationalité tout à fait formelle, simple instrument juridique au service de l'État ; d'autre part, les tenants d'une nationalité substantielle, en rapport avec une réelle appartenance à une communauté politique et une effectivité du lien entre l'État et son ressortissant » : Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », in *Petites affiches*, n°19, 2015, pp. 6-12 ; Le Professeur Jules LEPOUTRE a également fait mention de ces deux conceptions dans une récente conférence en parlant d'une vision plutôt « libérale » de la nationalité, comme étant la chose des États ainsi que d'une vision plutôt « romantique », laquelle considère qu'il y a quelque chose, le lien entre le ressortissant et l'État, derrière la nationalité : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, Conférence à l'Université Côte d'Azur, 10 mars 2021.

avec précision les tenants et les aboutissants des programmes de citoyenneté et de résidence par investissement<sup>374</sup>, elle s'inquiète des liens devant être tissés en contrepartie de la nationalité. Malgré les efforts de la Commission européenne analysant l'ensemble des « *facteurs susceptibles de créer un lien entre le demandeur de la citoyenneté et le pays concerné*<sup>375</sup> », le constat est sans appel : cette dernière déplore l'absence d'un lien réel qui peut résulter de bon nombre d'éléments parmi lesquels ne sont pas comptés ceux requis dans le cadre des programmes de citoyenneté par investissement. Ainsi, la Commission européenne présente lesdits indices qu'elle considère comme valables pour permettre l'aboutissement d'un processus de naturalisation : des facteurs embrassant la représentation internationaliste de ce qu'est une « nationalité effective », mais aussi la conception traditionnelle ou plus exactement communautaire du « lien réel »<sup>376</sup>. C'est pourquoi, le raisonnement exposé jusqu' alors permet de conclure à un changement de paradigme de la part de la Commission européenne, qui semble ne plus avoir pour seule considération la réalisation de l'intégration par le citoyen de l'Union (laquelle mènerait à être indifférent vis-à-vis de sa qualité), voire qui dépasse cette vision, afin de placer le citoyen de l'Union en sujet des réalisations politiques, un sujet dont on ne saurait être désintéressé de sa qualité.

Toutefois, ce renversement ne saurait être perçu comme une infirmation de la jurisprudence de la Cour de justice qui aurait des conséquences des plus déplorables sur les droits des citoyens de l'Union et notamment sur leur liberté de circulation. Force est de remarquer que la Commission opère avec soin et intelligibilité, estimant que le contrôle de l'effectivité de la nationalité repose sur « *chaque État membre [lequel] doit veiller à ce que sa nationalité ne soit pas attribuée en l'absence d'un lien réel avec les pays ou ses ressortissants*<sup>377</sup> ». Le contrôle de l'effectivité de la nationalité, écarté par la Cour de justice, est certes encouragé, mais à la différence fondamentale qu'il doit être supporté par l'État de

---

<sup>374</sup> Cette étude a pour but d'informer précisément sur l'état des programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne : Dzankić, Jelena, Psaila, Emma, Leigh, Vanessa, Gómez Rojo, Ana, *Factual analysis of Member States Investors' Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State*, Milieu Ltd., 2018.

<sup>375</sup> Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 5.

<sup>376</sup> La Commission considère que le fondement du lien réel peut résider soit sur « *un lien réel avec la population d'origine (par filiation, origine ou mariage), soit sur un lien réel avec le pays, qui est établi soit par la naissance dans le pays, soit par la résidence préalable effective dans le pays pendant une durée significative* » ou encore « *la connaissance d'une langue nationale et/ou de la culture du pays ou les liens avec la communauté locale* » : *Ibid.*, p. 6.

<sup>377</sup> *Ibid.*, p. 6.

naturalisation, et non réalisé par l'État membre d'accueil, afin d'établir si les droits de la citoyenneté lui sont opposables. Ainsi, la Commission européenne, tout en faisant évoluer la place du citoyen de l'Union qui devient un sujet au sens propre, conserve les effets positifs de la solution de la Cour sur l'intégration économique et n'opère finalement pas une réelle résurgence d'un principe enfoui par cette dernière, mais semble adapter aux circonstances le critère d'effectivité « *« acclimaté » au contexte communautaire*<sup>378</sup> ».

Cette orientation de la Commission, suivie depuis 2014<sup>379</sup>, remettant au goût du jour ce principe d'effectivité, est d'autant plus favorable qu'elle ouvre le champ des possibles, permettant d'envisager une transposition du critère d'effectivité à la citoyenneté de l'Union.

## **Section II La transposition du « lien réel » à la citoyenneté de l'Union.**

La réhabilitation du principe de la nationalité effective, par la nécessité de s'assurer d'un « lien réel » entre l'État membre et son ressortissant, apparaît en réalité pouvoir s'analyser en une double réinvention. En effet, en parallèle de son adaptation au contexte de l'Union, dont la démonstration a été faite précédemment, le critère d'effectivité semble capable de se réinventer, en étant transposé à la relation entre l'Union et ses citoyens, concrétisant ainsi, un rapport direct entre ces derniers.

Alors même que cette idée n'est pas explicite dans les écrits de la Commission européenne, l'ampleur de sa réponse est annonciatrice de la position qu'elle entend occuper. En effet, la Commission condamne fermement le phénomène de marchandisation de la nationalité<sup>380</sup>, du moins en l'état actuel des programmes litigieux. Aussi, l'un des principaux

---

<sup>378</sup> Iliopoulou, Anastasia, « What's in a name ? », *op. cit.*

<sup>379</sup> Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE avance à l'occasion de sa conférence que « *la Commission européenne, dans tous les actes qu'elle a posés depuis 2014, mentionne la nationalité effective, mentionne cette idée que derrière la nationalité, derrière la citoyenneté européenne on doit pouvoir identifier un lien factuel de rattachement à soit la population d'un État membre, soit le territoire d'un État membre* » : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, *op. cit.*

<sup>380</sup> En plus d'émettre d'importantes réserves dans son rapport sur les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement, la Commission européenne met clairement en avant les griefs qu'elle porte à l'encontre de ce phénomène et ce, jusqu'à engager des procédures d'infractions contre Malte et Chypre. Aussi, le discours de sa présidente ne laisse pas de place aux doutes : « *les valeurs européennes ne sont pas à vendre* » (Von der Leyen, Ursula, *Discours sur l'état de l'Union*, Discours au Parlement européen, 16 septembre 2020) ; Aussi, Monsieur le Professeur Etienne PATAUT avance que le rapport sur ces programmes de la Commission européenne est « *loin de l'habituelle prudence diplomatique, [il] 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 direct* » : Pataut, Etienne,

arguments de cette dernière réside dans la violation de la coopération loyale, déplorant la négation de la « *conception commune du lien de nationalité*<sup>381</sup> », en raison « *des implications pour l'Union européenne dans son ensemble*<sup>382</sup> ». La Commission envisage donc les risques de façon globale, non pas uniquement au niveau des États membres et de leurs ressortissants individuellement, mais au rang des citoyens de l'Union pris collectivement, eu égard à la simple possession de cette citoyenneté. Vraisemblablement, la gardienne des traités s'inscrit dans les observations du Parlement européen, clairement exposées, selon lesquelles « *la citoyenneté européenne suppose l'existence d'un intérêt dans l'Union et dépend des liens de l'intéressé avec l'Europe et ses États membres ou de ses liens personnels avec des citoyens de l'Union*<sup>383</sup> ». « *Ces deux institutions européennes sont ainsi en faveur d'une nationalité et d'une citoyenneté effectives, expression d'un réel lien de rattachement de l'individu à la Communauté européenne*<sup>384</sup> », selon Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE.

Encore une fois, une telle approche de la problématique de marchandisation de la nationalité est révélatrice du glissement entrepris qu'entendent poursuivre les institutions européennes. En effet, à première vue, la réactualisation du critère d'effectivité de la nationalité, voire l'émergence de celui de la citoyenneté effective, apparaissent comme des conditions supplémentaires imposées aux États dans l'exercice de leur compétence. Les ambitions seraient alors celles d'un encadrement de plus en plus strict qui s'oriente vers une harmonisation des procédures de naturalisation au niveau de l'Union<sup>385</sup>. Mais rapidement, force est de s'apercevoir que la transposition du principe de la nationalité effective à la citoyenneté de l'Union ne se révèle pas être un approfondissement de la redéfinition axée sur les compétences mais en est la suite évidente.

C'est une étape fondamentale dans l'instauration d'un lien direct entre l'Union et les citoyens. Cela, en ce qu'elle permet de dépasser l'encadrement des compétences des États membres s'agissant de la définition de leurs ressortissants, pour considérer que, malgré cette

---

« Chronique Citoyenneté de l'Union – Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », *op. cit.*, p. 715.

<sup>381</sup> Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 6.

<sup>382</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>383</sup> Résolution du Parlement européen, du 16 janvier 2014, sur la Citoyenneté de l'Union européenne à vendre, 2013/2995 (RSP), point M.7.

<sup>384</sup> Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », in *Petites affiches*, n°19, 2015, pp. 6-12.

<sup>385</sup> Pour un exposé plus approfondi se référer à la Partie I, Chapitre II, Section II.

prérogative des États en la matière, la possession de la citoyenneté de l'Union suppose un lien réel entre l'Union et le citoyen. Un lien qui ne saurait résulter d'un investissement<sup>386</sup>. Autrement dit, l'Union tend à s'octroyer le pouvoir appartenant à chaque communauté politique de définir ses propres sujets, des sujets qui ne sauraient être dépourvus d'un lien réel. Partant, l'introduction de cette volonté dans le contexte du phénomène à l'étude tombe sous le sens. En effet, que ce soit à la vue des réticences de la part des institutions, notamment en matière de sécurité, ou encore des dénonciations par les journalistes et les ONG<sup>387</sup>, il y a fort à penser que les candidats auxdits programmes ne sont pas, dans la majorité des cas, des sujets séduisants.

Pour autant, au regard de l'analyse de Madame Julie RONDU, les prémices de cette évolution, relative à la définition de ses sujets de droit par l'Union, se situent bien avant. Cela se traduit notamment par des exemples, à l'occasion desquels la Cour de justice s'est inquiétée de protéger l'effectivité des droits de citoyens qui n'entraient pas dans le champ d'application *rationae personae* du droit de l'Union. Ils étaient donc, en théorie sujets de son droit mais, en pratique, uniquement sous l'égide du droit de l'État membre dont ils ont la nationalité. Alors, à la seule différence que ces exemples apparaissent empreints d'une logique fonctionnaliste, ils sont révélateurs d'une certaine perception de la citoyenneté de l'Union en devenir et incarnent les changements progressifs en la matière. En effet, c'est une réalisation stratégique que de s'élever en protecteur des droits des citoyens car « *as a possible corollary of that role the Union ultimately may have to determine the circle of those that it protects*<sup>388</sup> ». À l'inverse, c'est aussi en protégeant les droits des citoyens que l'Union parvient à élargir le champ de ses sujets.

S'agissant du premier exemple, sont intéressants les arrêts consacrés à la protection des droits de citoyens de l'Union, pourtant sédentaires, contre de potentielles atteintes, à la seule considération d'une éventuelle activation de ses droits de mobilité par le citoyen<sup>389</sup>. Mouvement

---

<sup>386</sup> La Commission européenne met totalement en opposition lien réel et investissement puisqu'elle considère que « *les États membres octroient la nationalité, et donc la citoyenneté de l'Union, en échange de niveaux d'investissement prédéterminés sans exiger un lien réel entre l'investisseur et le pays* » : Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 15 décembre 2020, Rapport sur la citoyenneté de l'Union 2020 : Donner aux citoyens les moyens d'agir et protéger leurs droits, COM (2020) 730 final, p. 21.

<sup>387</sup> Voir Chapitre Introductif, Section II, Paragraphe I, Sous-Paragraphe II.

<sup>388</sup> Roeben, Volker, Minnerop, Petra, Telles Pedro, Snell, Juka, « *Revisiting Union citizenship from a fundamental rights perspective in the time of Brexit* », in *European Human Rights Law Review*, 2018, pp. 450-473.

<sup>389</sup> Madame Julie RONDU sépare son raisonnement en deux étapes. Pour la première, elle se base, afin de faire cette démonstration, sur les arrêts de la Cour de justice du 2 octobre 2003 *Garcia Avello*, aff. C-148/02, *Rec.*, p. I-11613 et du 14 octobre 2008 *Grunkin et Paul*, aff. C-353/06, *Rec.*, p. 7639 où cette dernière avait estimé que ces affaires entraient dans le champ d'application du droit de l'Union en raison de la pluralité des liens de rattachement

complété par un second exemple : le processus de la « *stone by stone approach*<sup>390</sup> », particulièrement opportun, à l'origine duquel se trouve l'idée de protection de « *la jouissance effective de l'essentiel des droits* » du citoyen, au titre de cette unique qualité<sup>391</sup>. C'est la genèse de la protection statutaire du citoyen. C'est-à-dire, la protection offerte au citoyen sans qu'il soit nécessairement vecteur d'intégration économique.

Dans l'un comme dans l'autre de ces cas, les citoyens n'étaient pas, à l'aune des critères traditionnels d'appréciation, sous l'égide des droits résultant de l'activation de la citoyenneté de l'Union. Force est donc de remarquer, selon Madame Julie RONDU, que la Cour de justice fait transcender la dimension transfrontalière de l'intégration au statut de citoyen<sup>392</sup>. Dit autrement, la juridiction européenne semble vouloir élargir le cercle de ses sujets de droits, en contournant la règle du critère d'extranéité, normalement indispensable afin de déterminer de l'applicabilité du droit de l'Union. Pour cela, « *la Cour de justice affranchit l'individu du rattachement [exclusivement] national, [justifiant son intervention par la nécessité de lui] assurer le bénéfice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union*<sup>393</sup> », le liant au niveau européen en vertu du seul statut de citoyen. « *L'effectivité des droits s'avère donc parfois le biais par lequel « le droit de l'Union reconstruit la réalité sociale afin de donner naissance à*

---

des citoyens. Cela dans le seul but de « *préserver sa faculté à circuler sans entrave* », dépassant ainsi « *l'exigence d'un mouvement transfrontalier* » : Rondu, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne, op. cit.*, pp. 462-465.

<sup>390</sup> Cette expression a été employée par Monsieur Koen LENAERTS, président de la CJUE, afin de parler de l'approche progressive de la CJUE en matière de citoyenneté de l'Union dont « *Rottmann* (CJUE 2 mars 2010 *Janko Rottmann*, aff. C-135/08, *Rec.*, p. I-1449) *thus set the founding stone that paved the way towards the emancipation of EU citizenship from the limits inherent in its free movement origins* », un processus qui a notamment amené à la protection du statut du citoyen en tant que tel, en préservant la présence du citoyen sur le territoire de l'Union afin qu'il puisse bénéficier de la jouissance effective de l'essentiel de ses droits : Lenaerts, Koen, « *EU citizenship and the European Court of Justice's 'stone-by-stone' approach* », in *International Comparative Jurisprudence*, 2015, pp. 1-10.

<sup>391</sup> Pour la seconde étape, Madame Julie RONDU mentionne des affaires à l'occasion desquelles « *la Cour a été plus loin, et a étendu le rattachement au droit de l'Union à des situations purement internes dans lesquelles il n'y avait aucune entrave, même potentielle, à la liberté de circulation du citoyen* ». Ce sont les cas de l'atteinte au statut de citoyen, en faisant peser sur lui un risque d'obligation de quitter le territoire de l'Union, qui ont fait l'objet de l'arrêt du 8 mars 2011 *Ruiz Zambrano* (aff. C-34/09, *Rec.*, p.1177) s'agissant d'« *une privation de fait de la jouissance effective des droits du citoyen* » et de l'arrêt du 2 mars 2010 *Janko Rottmann* (aff. C-135/08, *Rec.*, p. I-1449) « *s'agissant d'une privation de droit de la jouissance effective des droits du citoyen* » : Rondu, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne, op. cit.*, pp. 465-470.

<sup>392</sup> *Ibid.*, p. 460.

<sup>393</sup> *Ibid.*, p. 490.

*son propre sujet de droit*<sup>394</sup> »<sup>395</sup> ». Apparaissant servir les seuls citoyens, « *la protection de l'individu n'est [pourtant] pas le seul dessein qui guide la Cour, puisque celui-ci est concomitamment mis au service de l'effectivité du droit de l'Union*<sup>396</sup> », c'est-à-dire, du processus d'intégration.

Ici réside une différence fondamentale : la transposition du critère d'effectivité à la citoyenneté de l'Union va plus loin. Le citoyen ne serait pas seulement sujet du droit de l'Union dans un souci d'assurer la pleine jouissance de ses droits, il le serait en vertu du seul lien qui l'unit à l'Union, c'est-à-dire de son intégration dans la Communauté européenne, en-dehors de toute conception fonctionnaliste de son statut. Ainsi, si le critère d'effectivité était transposé à la citoyenneté de l'Union, il donnerait une nouvelle dimension à la citoyenneté de l'Union, voire ouvrirait la voie à l'autonomisation de ce statut par rapport à la nationalité des États membres. Madame Julie RONDU avait notamment envisagé cette évolution du phénomène d'extension de ses sujets de droit pratiqué par la Cour de justice<sup>397</sup>. Néanmoins, une telle possibilité regorge de difficultés et il peut être intéressant d'en imaginer deux niveaux.

Tout d'abord, une autonomisation qu'il serait possible de qualifier de « partielle ». Celle-ci fonctionnerait, comme il en est l'usage, à partir de la nationalité effective, c'est-à-dire que seuls les ressortissants d'États membres y seraient éligibles. Éligibles car son acquisition ne serait plus automatique : c'est l'Union qui, en imposant des critères justifiant d'un lien réel, visant principalement à déterminer l'effectivité qu'endosserait la citoyenneté, déciderait de l'attribution ou du retrait du statut de citoyen<sup>398</sup>. Cette possibilité s'avèrerait être un remède efficace dans le cadre du phénomène de marchandisation de la nationalité. En plus de bloquer l'accès direct à la citoyenneté de l'Union, cela aurait sûrement pour effet de rendre moins

---

<sup>394</sup> Cité dans *Ibid.* : Dubout, Edouard, « Être ou ne pas être (du droit) ? Effectivité et champ d'application du droit de l'Union européenne », in Bouveresse, Aude, Ritleng, Dominique (dir.), *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, coll. Droit de l'Union européenne, Colloques, Bruylant, Bruxelles, 2018, p. 116.

<sup>395</sup> Rondu, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne, op. cit.*, p. 490.

<sup>396</sup> *Ibid.*

<sup>397</sup> Madame Julie RONDU constate lors de son analyse de l'arrêt *Rottmann* que « *in fine, l'objectif est bien d'assurer le rattachement à un ordre juridique national, et non un rattachement autonome au droit de l'Union. Néanmoins, si ce mouvement s'amplifiait, peut-être pourrait-il constituer les prémices d'une création par l'Union de ses propres sujets de droit, c'est-à-dire des sujets de droits autonomes, n'ayant pas besoin d'un rattachement à un ordre juridique national donné* » : *Ibid.*, p. 484.

<sup>398</sup> Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE envisage la possibilité de mettre en place des standards afin d'obtenir la citoyenneté de l'Union par des textes de droit de l'UE, par exemple 3 ans de résidence : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, Conférence à l'Université Côte d'Azur, 10 mars 2021.

attractive l'acquisition d'une nationalité d'un État membre<sup>399</sup>. Aussi, cela serait un moyen de protection efficace de citoyens de l'Union déchu par l'action des États membres.

L'affaire pendante contre *Wiener Landesregierung*, gouvernement de l'État fédéral de Vienne en Autriche, déposée au greffe de la Cour le 3 mars 2020, abreuve cette théorie<sup>400</sup>. Il s'agit de Madame JY, originellement estonienne et donc citoyenne de l'Union, qui a rompu tout lien avec l'Estonie, devenant ainsi apatride et privée de sa citoyenneté européenne pour une durée de deux ans, afin de remplir les conditions d'octroi de la nationalité autrichienne. Elle a entrepris cette démarche en considération de l'assurance de naturalisation et de recouvrement de la citoyenneté de l'Union qui lui avait été offerte par l'Autriche. Or, la loi autrichienne prévoit que la naturalisation suppose un examen du comportement d'ensemble du demandeur, ne devant pas constituer un risque pour l'Autriche, et, Madame JY se trouve être responsable d'infractions administratives survenues en amont et en aval de l'octroi de l'assurance. En raison de cela, l'assurance de naturalisation a été révoquée. La requérante ne peut donc plus se prévaloir de la nationalité effective de l'un ou de l'autre État. Toutefois, il n'en est pas de même pour la citoyenneté de l'Union. En effet, cette situation ne saurait préjuger du lien réel qu'elle entretient avec l'Union. Dès lors, dans la situation de l'autonomisation partielle sa citoyenneté pourrait être sauvegardée<sup>401</sup>, le rapport direct avec l'Union n'ayant pas été interrompu, lui offrir

---

<sup>399</sup> Madame Sofia GKOKA a soulevé une telle hypothèse afin de remédier à la vente de la citoyenneté : « *quant aux programmes de citoyenneté par investissement, l'Union européenne pourrait tout autant prévoir un délai de résidence minimum sur le territoire européen avant l'accès à la citoyenneté européenne des individus naturalisés, de manière à faire échec aux mécanismes de citoyenneté par investissement. Ajouter au sein des traités une ou plusieurs conditions distinctes de la nationalité des États membres pour l'obtention de la citoyenneté européenne est donc un moyen viable pour faire échec aux programmes nationaux de vente de la nationalité* » : Gkoka, Sofia, « L'encadrement européen de la compétence des États membres en matière de nationalité », *Atelier doctoral de Droit européen*, Centre de droit européen Université Paris II Panthéon-Assas, 5 mars 2021.

<sup>400</sup> Demande de décision préjudicielle, *Wiener Landesregierung*, 3 mars 2020, aff. C-118/20.

<sup>401</sup> Madame la Professeure Dora KOSTAKOPOULO envisage même une réécriture de l'article 20 TFUE en ce sens : « *Equally problematic is any state-induced de-citizenisation. So, when individuals' EU citizenship status is at risk owing to national authorities' decisions to withdraw nationality, one can imagine a reformed Article 20 TFEU stating: "Citizenship of the Union is hereby established. Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. However, loss or absence of a Member State nationality would not automatically result in the forfeiture of Union citizenship, if the loss of EU citizenship is at stake."*. The insertion of the last sentence in Article 20(1) TFEU stems from the *effet utile* of European Union law (the principle of effectiveness) and the fundamental status of Eurozanship in the Union legal order. It does not limit the Member States' competence in the determination of nationality, but it recognises the relative autonomy of Eurozanship when its loss is at stake » : Kostakopoulo, Dora, « Who Should Be a Citizen of the Union ? Toward an Autonomous European Union Citizenship », in Orgad, Liav, Lepoutre, Jules (dir.), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality*, EUI Working Papers, 2019, p. 3.

une protection et entraîner une réapparition de la nationalité qui l'avait fait naître<sup>402</sup>. Ce modèle d'autonomisation permettrait alors également de lutter contre l'apatridie. Partant, un phénomène tel que celui en cause pourrait constituer l'impulsion nécessaire à mettre sur pied une hypothèse déjà envisagée par Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT à l'occasion de sa thèse : l'admission d'« *une certaine autonomie de la citoyenneté de l'Union par rapport à la nationalité étatique, au moins en cas de perte de la seconde*<sup>403</sup> ».

Dans le même sens, cette autonomisation permettrait d'éviter les inconvénients d'une multitude d'intégrations, situation défavorable dans l'Union européenne, comme en atteste la loi autrichienne qui vise à l'éviter. En effet, les citoyens qui font pleinement usage de leurs libertés de circulation se voient léser par la logique de l'intégration de la directive 2004/38/CE<sup>404</sup>. Puisque c'est l'état de cette intégration, dans l'unique État membre d'accueil, qui conditionne l'accès à des droits plus étendus en vertu du texte précédemment cité. Or, ces citoyens, tissant des liens avec plusieurs États, ne seraient « *probablement pas considéré[s] comme intégrés dans chacun d'entre eux*<sup>405</sup> ». Cela est aux antipodes de la logique de la construction européenne au cœur de laquelle se trouve « *la mobilité des personnes et, partant, la multiplicité des rattachements*<sup>406</sup> ». Dès lors, cette catégorie de citoyens se délecterait d'une telle autonomisation<sup>407</sup>, en plus de constituer « *par son détachement du cadre étatique, [en] une préfiguration de ce que pourrait être un sujet de droit véritablement européen : faute de rattachement à un État particulier, son rattachement pourrait être transféré au niveau transnational, et donc à celui de l'Union européenne elle-même, qui lui permet ce mode de*

---

<sup>402</sup> Cette hypothèse a été envisagée par Madame Julie RONDU : Rondu, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, op. cit., pp. 484-485.

<sup>403</sup> Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT envisage une conservation du statut de citoyen de l'Union même après la perte de la nationalité de l'État membre par analogie à la solution envisagée pour les travailleurs migrants qui, même une fois que la cessation de la relation de travail, conservent certains droits qui en découlent : Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 25.

<sup>404</sup> Directive 2004/38/CE précitée.

<sup>405</sup> Rondu, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, op. cit., p. 440.

<sup>406</sup> Pataut, Etienne, « Chronique Citoyenneté de l'UE : Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », in *RTD Eur.*, n°3, 2019, p. 711.

<sup>407</sup> La constatation de Madame la Professeure Ségolène BARBOU DES PLACES corrobore cette affirmation : « *on voit mal comment le national d'un État membre pourrait s'intégrer dans la société des autres États membres si sa vocation européenne, son projet professionnel ou familial européen devaient être entravés par son lien à son État de nationalité* » : Barbou des Places, Ségolène, « La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire : la nationalité sans frontières », in *RAE*, n°1, 2011, p. 32.

vie<sup>408</sup> ». À noter qu'en l'occurrence, dans cette forme d'autonomisation, tout cela est envisagé en conservation de la place de l'État membre de nationalité comme État de référence.

Au même titre, cela permettrait sans doute d'homogénéiser la situation entre les citoyens mobiles et les citoyens sédentaires, ces derniers se voyant souvent défavorisés, ne bénéficiant pas des mêmes droits que leurs homologues qui ont usés de leur liberté de circulation<sup>409</sup>. Partant, si le bénéfice des droits résultait du simple statut de citoyen de l'Union, en tant que statut partiellement autonome basé sur un lien réel, indifféremment de l'exercice de la mobilité, le citoyen sédentaire s'en trouverait sur le même pied d'égalité, il pourrait par exemple obtenir un droit de séjour pour les membres de sa famille ressortissants de pays tiers.

Néanmoins, ce premier niveau d'autonomisation révèle des limites particulièrement perceptibles eu égard au Brexit. En effet, comment l'Union peut-elle protéger des citoyens devenus ressortissants d'un État tiers ? C'est pourquoi, il s'agit également d'envisager une autonomisation dite « totale ». Le statut pourrait alors être acquis, selon Madame la Professeure Dora KOSTAKOPOULO, toujours en adéquation avec le modèle de l'autonomisation partielle, « *the provision "every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union" would continue to apply. But it would have to be complemented with a disjunctive clause: "every person holding the nationality of a Member State or declared as an EU citizen shall be a citizen of the Union"*<sup>410</sup> ». Après son acquisition, la citoyenneté viendrait s'autonomiser de la nationalité des États membres, de sorte que la citoyenneté acquise par un lien effectif pourrait ne plus être perdue en raison de la seule décision d'un État membre. Cela renvoie bien évidemment aux ressortissants britanniques qui ont perdu, à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, leur qualité de citoyens de l'Union. Dans cette perspective, des auteurs ont soutenu la thèse selon laquelle « *Union Citizenship is more than at*

---

<sup>408</sup> Rondou, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, op. cit., p. 441.

<sup>409</sup> Monsieur le Professeur Édouard DUBOUT déplore notamment que « *d'une part, il n'existe plus de réel lien privilégié avec sa communauté nationale puisque les ressortissants d'autres États ont droit aux mêmes avantages. D'autre part, au contraire, le national sédentaire qui n'utilise pas l'espace européen qui lui est ouvert se trouve défavorisé par rapport au citoyen européen mobile. Il en découle que la citoyenneté nationale devient davantage perçue comme une charge que comme un privilège, le national étant celui qui continue de supporter les contraintes de la vie en communauté là où l'Européen peut les contourner* » : Dubout, Edouard, « L'échec de la citoyenneté européenne ? Les mutations d'une citoyenneté complexe en période de crise identitaire », in *Jus Politicum*, n°18, p. 296.

<sup>410</sup> Kostakopoulo, Dora, « Who Should Be a Citizen of the Union ? Toward an Autonomous European Union Citizenship », op. cit., p. 3.

*bundle of rights*<sup>411</sup> ». Selon eux, la citoyenneté de l'Union renvoie à une « *individual membership* », laquelle « *is not conditional on continued membership of a State in the Union, and hence, it is independent from the collective decision of a member State to remain a member of the Union*<sup>412</sup> ». La transposition du lien réel au rapport entre l'Union et ses citoyens s'inscrit donc particulièrement dans cette vision : la citoyenneté est symbolique d'un lien réel, d'une appartenance individuelle. De sorte qu'est justifié que le statut de citoyen, une fois acquis, pourrait s'autonomiser et être maintenu, indifféremment du fait que la nationalité de l'État membre, qui a été le déclencheur pour l'obtention du statut de citoyen de l'Union, n'est plus là. Cela en vue de maintenir les liens effectifs déjà créés avec l'Union.

Cette possibilité a déjà fait l'objet de bien des doctrines, tantôt imaginant la voie pour l'émancipation du statut, tantôt la condamnant. Il est notamment possible d'opposer Madame la Professeure Dora KOSTAKOPOULO, prônant une « *Belonging in the EU and an Autonomous EU Citizenship*<sup>413</sup> », à Monsieur le Professeur Richard BELLAMY alertant sur les risques résultants de l'autonomisation du statut : « *allowing individuals to benefit from the social and legal systems of Member States without taking on the responsibilities of national citizenship*<sup>414</sup> ». Aussi l'intervention de Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE sur le sujet est particulièrement révélatrice des limites qui en résulteraient. En effet, ce dernier conditionne une telle autonomisation à la création d'une « *rescue residence* », sans laquelle les citoyens de l'Union n'auraient pas d'État de référence en cas d'expulsion d'un autre État membre pour trouble à l'ordre public ou ressources insuffisantes<sup>415</sup>, par exemple. Malgré tout, les bénéfices qui en résulteraient pour les citoyens de l'Union ne sont pas négligeables, c'est du moins ce que semble penser Maître Julien FOUCHET qui, menant le combat des ressortissants britanniques devant les juridictions, invoque cette idée<sup>416</sup>. Une idée qui s'avère être également opportune

---

<sup>411</sup> Roeben, Volker, Minnerop, Petra, Telles Pedro, Snell, Juka, « Revisiting Union citizenship from a fundamental rights perspective in the time of Brexit », *op. cit.*

<sup>412</sup> *Ibid.*

<sup>413</sup> Kostakopoulo, Dora, « Who Should Be a Citizen of the Union ? Toward an Autonomous European Union Citizenship », *op. cit.*, p. 3.

<sup>414</sup> Bellamy, Richard, « On Mushroom Reasoning and Kostakopoulou's Argument for Eurozenship », in Orgad, Liav, Lepoutre, Jules (dir.), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality*, EUI Working Papers, 2019, p. 7.

<sup>415</sup> Lepoutre, Jules, « A Dysfunctional Eurozenship ? The Question of Free Movement », in Orgad, Liav, Lepoutre, Jules (dir.), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality*, EUI Working Papers, 2019, p. 21.

<sup>416</sup> Fouchet, Julien, *La citoyenneté européenne des britanniques est-elle un bien mal acquis ?*, Rencontre à l'institut de droit comparé de l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, 18 mai 2021.

face au phénomène de vente de la citoyenneté de l'Union.

Finalement, une autre limite à cette émancipation pourrait résider dans la jurisprudence de la Cour de justice s'agissant du principe d'effectivité de la nationalité, tout du moins, si celle-ci ne comptait pas dans ses rangs l'arrêt *Tjebbes*<sup>417</sup>. En effet, cette solution, apparaissant reconnaître implicitement le critère d'effectivité de la citoyenneté, donne du sens à la démarche des institutions européennes en l'espèce. Incontestablement une importante décision relative à la citoyenneté<sup>418</sup>, l'arrêt *Tjebbes* n'en a pas moins été critiqué, notamment eu égard à la surprise voire l'incompréhension que la Cour de justice et son avocat général Monsieur Paolo MENGGOZZI<sup>419</sup> ont jeté sur la doctrine. Ces derniers ont reçu la loi néerlandaise en raison de laquelle quatre néerlandaises, en possession également de la nationalité d'un État tiers, qui ont dépassé une période de dix ans de résidence dans un pays tiers sans avoir sollicité la délivrance d'un document attestant de leur nationalité, se sont vues déchoir de cette nationalité. Ce, au motif qu'il est « *légitime pour un État 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 sa nationalité*<sup>420</sup> ». Il s'ensuit que des auteurs, tels que Monsieur le Professeur Etienne PATAUT ou Monsieur le Professeur Dimitry KOCHENOV<sup>421</sup>, ont relevé une prudence déplorable, voire une inaction inacceptable, contre une politique discriminatoire qui laisse apparaître un critère d'effectivité inadapté au contexte de l'Union, incompatible aux mobilités contemporaines et « *peu conforme à la réalité du lien de nationalité*<sup>422</sup> ». En dépit de cela, bien que la facilité dont la Cour de justice accepte la perte de la nationalité et, partant, que le statut de citoyen « *can simply expire*<sup>423</sup> » soit déconcertante, la très véhémement critique de Monsieur le Professeur Dimitry KOCHENOV semble pouvoir être nuancée. D'une part, l'approche selon laquelle la Cour est surtout responsable d'un manque d'audace est encourageante et annonciatrice d'une possible prise de position, en faveur du critère d'effectivité, plus impliquée de cette dernière. Prise de

---

<sup>417</sup> CJUE, gr. Ch., 12 mars 2019, *M.G. Tjebbes e.a.*, aff. C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.

<sup>418</sup> « *Incontestablement, l'arrêt Tjebbes est l'une des plus importantes décisions relatives à la citoyenneté cette année* » : Pataut, Etienne, *op. cit.*, p. 709.

<sup>419</sup> Conclusions du 12 juillet 2018 de Monsieur l'avocat général Paolo Mengozzi, dans l'affaire *M.G. Tjebbes e.a.*, aff. C-221/17.

<sup>420</sup> CJCE, *op. cit.*, point 35 ; Conclusions, *op. cit.*, points 53 à 55.

<sup>421</sup> Kochenov, Dimitry, « *The Tjebbes Fail* », in *European Papers*, vol. 4, n°1, 2019, pp. 319-336.

<sup>422</sup> Pataut, Etienne, « *Chronique Citoyenneté de l'UE : Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité* », *op. cit.*, p. 712.

<sup>423</sup> Kochenov, Dimitry, « *The Tjebbes Fail* », *op. cit.*, p. 324.

position qui pourrait avoir lieu eu égard aux affaires de la marchandisation de leur nationalité par certains États membres, pour lesquelles deux autres institutions européennes ont déjà exprimé leur soutien au critère d'effectivité. D'autre part, en l'espèce l'État exerçant le contrôle d'effectivité se trouve être celui de la nationalité des demandeurs, et non un État membre d'accueil à l'instar de l'arrêt *Micheletti*. Cette circonstance correspond au critère d'effectivité pour lequel militent la Commission et le Parlement, n'apparaissant pas fragiliser l'intégration économique. Dès lors, la consécration de l'effectivité semble propice dans le cadre du phénomène en cause, si tant est que ce critère se voit encadrer par une définition proprement européenne.

Cette hypothèse d'indépendance, trouvant dans le phénomène de marchandisation de la nationalité une occasion opportune de se concrétiser, est en réalité le reflet de la pensée de Monsieur l'avocat général Poiares MADURO dans ses conclusions pour l'arrêt *Rottmann*. Une pensée offrant les bases à la voie empruntée sur le point de l'effectivité, ainsi que justifiant la position sécuritaire adoptée par les institutions européennes, puisqu'« *il s'agit de deux notions tout à la fois inextricablement liées et autonomes. [En effet,] la citoyenneté de l'Union suppose la nationalité d'un État membre mais c'est aussi un concept juridique et politique autonome par rapport à celui de la nationalité*<sup>424</sup> ».

## **Chapitre Second Une volonté significative de la Commission européenne de répondre des obligations sécuritaires.**

Le basculement de la relation triangulaire se dessine indéniablement dans les orientations prises par la Commission européenne à l'occasion de son rapport relatif aux *Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne*. En effet, loin de se contenter d'encadrer la compétence des États membres en la matière, la Commission brandit son intention de mettre en place une « *Union de la sécurité*<sup>425</sup> ». Partant, la Commission traduit, dans la pratique, la nouvelle vision qu'elle a des citoyens de l'Union en

---

<sup>424</sup> Conclusions du 30 septembre 2009 de Monsieur l'avocat général Poiares Maduro, dans l'affaire *Janko Rottmann contre Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, *Rec.*, p. I-1449, point 23.

<sup>425</sup> Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final, p. 11.

revêtant le costume et le rôle de chaque communauté politique qui est celui de protection de ses citoyens (Section I). En faisant cela, la Commission européenne tisse un lien direct avec les citoyens de l'Union, écartant l'État et jouant le rôle d'intermédiaire au sein dudit rapport triangulaire, habituellement considéré comme la communauté politique de référence. De plus, la Commission européenne, fidèle à sa position d'institution en charge de l'intérêt général de l'Union, fonde également son action sur la protection des valeurs de l'Union et du mode de vie européen. Toutefois, alors qu'elle justifie son action par la nécessité de protéger la coopération loyale entre les États membres, la Commission européenne se fonde sur le lien existant entre le citoyen et son État et maintient ainsi une conception nationaliste dudit lien (Section II).

### **Section I L'action de l'Union fondée sur la protection des citoyens européens, attribution de chaque communauté politique.**

Originellement, la citoyenneté est un lien à double facette faisant peser des obligations, tantôt sur le citoyen, tantôt sur le pouvoir public. Ce dernier a notamment pour rôle d'assurer la protection de ses citoyens en ce que « *la sécurité est au principe même de l'institution de l'État*<sup>426</sup> ». D'ailleurs les théoriciens de la sécurité, tels que Thomas HOBBS, John LOCKE ou encore Jean-Jacques ROUSSEAU, promeuvent un contrat social selon lequel les citoyens placent la souveraineté entre les mains de l'État afin que celui-ci, seul apte à cette mission, leur apporte la sécurité intérieure et aux frontières, inatteignable en « *état de nature* »<sup>427</sup>. De là, s'explique la mise entre les mains de l'État de « *l'ensemble des moyens de coercition*<sup>428</sup> » afin d'assurer la protection des citoyens, autrement dit, « *la souveraineté d'une Nation repose, entre autres, sur sa capacité à assurer la sécurité de ses citoyens*<sup>429</sup> ». Ainsi, chaque communauté politique, en ce qu'elle détient la souveraineté du peuple, endosse le rôle de garant de la sécurité.

Dans ce sens, les obligations de sécurité reposant sur l'Union apparaissent avec évidence puisqu'elle exerce certaines compétences initialement étatiques, et donc souveraines, qui lui

---

<sup>426</sup> Chevallier, Jacques, « L'État de droit au défi de l'État sécuritaire », in Cartuyvels, Yves (dir.), et al., *Le droit malgré tout : Hommage à François Ost*, Presses de l'Université de Saint-Louis, Bruxelles, 2018, pp. 293-312.

<sup>427</sup> Hobbes, Thomas, *Le Leviathan*, 1651 ; Locke, John, *Traité du Gouvernement civil*, 1690 ; Rousseau, Jean-Jacques, *Du contrat social*, 1762.

<sup>428</sup> Chevallier, Jacques, « L'État de droit au défi de l'État sécuritaire », *op. cit.*

<sup>429</sup> Aït Youssef, Driss, « La sécurité, un droit fondamental », in *The conversation : rubrique Politique + Société*, 5 septembre 2016.

ont été attribuées par les traités<sup>430</sup>. Plus précisément, les implications de l'Union en la matière résultent de la mise en place du marché intérieur, compétence partagée en vertu de l'article 4 TFUE, qui se trouve être une grande réalisation de l'intégration économique mais révélant d'inquiétantes limites. En effet, la criminalité s'est particulièrement bien accoutumée de l'Europe ouverte<sup>431</sup>, offerte par l'espace Schengen, soulevant « *des problèmes relatifs à la sécurité intérieure de chaque État membre et à la sécurité des citoyens*<sup>432</sup> ». C'est pourquoi, une fois les barrières étatiques levées, le seul contrôle de l'État ne pouvait subsister et la sécurité intérieure a été envisagée au niveau de l'Union. Néanmoins, les réticences des États membres ont mené la sécurité européenne sur un long chemin, débutant alors par la coopération au sein du « territoire » de l'Union<sup>433</sup>, pour finalement aboutir sur un « espace » de liberté, de sécurité et de justice à l'occasion du Traité de Lisbonne<sup>434</sup>. Cet espace est aujourd'hui, en vertu de l'article 4 TFUE, l'une des compétences partagées entre l'Union européenne et les États membres, considération justifiant, voire exigeant, l'engagement de l'Union en la matière.

L'impulsion donnée alors à la sécurité européenne tranche cependant « *avec une vision technocratique de l'intégration européenne longtemps centrée sur les seuls enjeux économiques*<sup>435</sup> ». C'est-à-dire que la sécurité à l'échelle de l'Union ne semble pas, tout du moins initialement, motivée par des objectifs purement politiques à l'instar des États, tels que ceux d'assurer la sécurité des citoyens. En effet, les objectifs sécuritaires de l'Union apparaissent intimement liés à la réalisation d'objectifs économiques. D'ailleurs, *le programme européen en matière de sécurité*, tel est l'intitulé de la stratégie pour la sécurité 2015-2020 de la Commission européenne, véhicule encore largement cette idée. Le leitmotiv, annoncé dès les premiers mots de la communication, est le suivant : « *l'Union européenne entend veiller à ce que ses citoyens vivent dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, sans frontières*

---

<sup>430</sup> Les articles 2 à 4 du TFUE énoncent les compétences exclusives et partagées de l'Union.

<sup>431</sup> De Lobkowicz, Wenceslas, « La sécurité intérieure à l'épreuve de l'élargissement de l'Union européenne », in *Revue française d'administration publique*, vol. 129, n°1, 2009, p. 100.

<sup>432</sup> Barbe, Emmanuel, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne : un espace de liberté, de sécurité et de justice*, La documentation française, Paris, 2002, p. 7.

<sup>433</sup> Par « territoire » il faut entendre le territoire de l'ensemble des États membres qui composent l'Union. De ce fait, l'emploi du terme « territoire » renvoie en réalité à une fiction par laquelle est représenté le champ d'application territorial du droit de l'Union : Marti, Gaëlle, « Territoire(s) et Union européenne », in *Civitas Europa*, vol. 35, n° 2, 2015, p. 26.

<sup>434</sup> Article 3 TUE exposant les objectifs de l'Union, dont l'ELSJ ; Articles 67 à 89 TFUE consacrés à l'ELSJ.

<sup>435</sup> Duez, Denis, « De l'État à l'Union : pour une sociologie historique de la sécurité intérieure européenne », in *Politique européenne*, vol. 65, n°3, 2019, p. 32.

*intérieures. Les Européens doivent avoir l'assurance que, où qu'ils aillent en Europe, leur liberté et leur sécurité sont dûment protégées (...)*<sup>436</sup> ». Partant, les objectifs sont clairs, apporter « *une réponse efficace et coordonnée au niveau européen*<sup>437</sup> » afin que les citoyens de l'Union, en tant qu'instrument de l'intégration, participent à sa progression. Cela rejoint la logique de la Cour de justice, abordée précédemment, visant à protéger l'effectivité des droits des citoyens, afin de s'assurer de l'effectivité du droit de l'Union. Encore une fois, le citoyen est un moyen au service d'une fin, ou plus exactement d'une construction sans fin.

Il n'en va pas de même dans le contexte du phénomène de marchandisation de la nationalité des États membres. En effet, l'action sécuritaire des institutions européennes apparaît prendre une tournure inédite. Foncièrement inquiète des répercussions de ces programmes, la Commission européenne annonce qu'elle « *s'assurera (...) de garantir que les programmes de résidence par investissement [ainsi que de citoyenneté par investissement] ne constituent pas une menace pour la sécurité des autres États membres et de l'UE*<sup>438</sup> ». De même, le Parlement européen, arborant une opinion tranchée, a récemment débattu<sup>439</sup> de la *Serious security threats through the sale of EU passports and visas to criminals*. L'engagement de ces institutions est alors symptomatique de l'importance des enjeux sécuritaires résultant de ce phénomène. Plus encore, tant la quantité des actes que leur contenu<sup>440</sup> manifestent de la force de cet engagement s'étalant sur l'ensemble des implications sécuritaires. Chacune des deux institutions peut notamment se prévaloir d'un acte centré sur ce phénomène<sup>441</sup> et d'autres actes, principalement relatifs à des infractions financières, sensibilisant sur les risques émanant

---

<sup>436</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 28 avril 2015, Le programme européen en matière de sécurité, COM (2015)185 final, p. 2.

<sup>437</sup> *Ibid.*

<sup>438</sup> Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 15.

<sup>439</sup> Parlement européen, *Débat sur les graves menaces pour la sécurité par la vente de passeports et de visas de l'UE à des criminels*, 22 octobre 2020, 2020/2824 (RSP), retranscription du débat disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=EN&vodId=0ea2a048-cbcd-6bec-462a-7856fef61bf7&date=20201022#>.

<sup>440</sup> Monsieur le Professeur Etienne PATAUT relève que « *la Commission (...) décrit [dans son rapport] avec beaucoup de détails les différents délits susceptibles d'être commis à l'occasion de ces programmes (atteinte à la sécurité des États, blanchiment, corruption, fraude fiscale, ...)* » : Pataut, Etienne, « Chronique Citoyenneté de l'UE : Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », *op. cit.*, p. 715.

<sup>441</sup> Résolution du Parlement européen, du 16 janvier 2014, sur la Citoyenneté de l'Union européenne à vendre, 2013/2995 (RSP) ; Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final, 27 pages.

desdits programmes en la matière<sup>442</sup>. L'analyse du contenu apporte elle aussi des indications. La Commission prône la nécessité « *que tout programme de citoyenneté et de résidence par investissement soit organisé de manière à prévenir de tels risques sur le plan de la sécurité*<sup>443</sup> », elle expose ensuite l'étendue du contrôle auquel elle procède sur les législations nationales en cause et tire des conclusions alarmantes<sup>444</sup>. Face à ce constat, la Commission européenne prend les choses en main en mettant en place un groupe d'experts chargé d'élaborer « *un ensemble commun de contrôle de sécurité pour les programmes de citoyenneté par investissement, y compris des processus spécifiques de gestion des risques qui prennent en compte les risques en matière de sécurité, de blanchiment d'argent, de fraude fiscale et de corruption*<sup>445</sup> ». En parallèle, le Parlement européen réprovoque ce phénomène invitant ostensiblement les États membres à « *supprimer progressivement tout système existant d'octroi de la citoyenneté ou du droit de résidence contre investissement (...) afin de limiter autant que possibles les menaces*<sup>446</sup> ». Dès lors, force est de déduire que la sécurité est redimensionnée au niveau de l'Union européenne. Enfin, la nature des enjeux sécuritaires sur lesquelles s'attardent les institutions est significative. En effet, se rapportant, pour la plupart, aux infractions financières, les différentes menaces se placent sur un domaine faisant beaucoup de torts à l'Union, en l'absence desquelles, les fonds qui sont réservés à la lutte, ou qui en pâtissent, pourraient être utilisés à d'autres fins, notamment en faveur des citoyens de l'Union. De ce fait, la protection de ces intérêts est essentielle pour toute communauté politique souveraine en charge de la protection de ses sujets.

---

<sup>442</sup> Principalement : Résolution du Parlement européen, du 10 juillet 2020, sur une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme – Plan d'action de la Commission et autres développements récents, 2020/2686 (RSP), point 31 ; Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, du 24 juillet 2019, 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, 23 pages.

<sup>443</sup> Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final, p. 12.

<sup>444</sup> À titre d'exemple, la Commission européenne estime, au regard des résultats de l'étude, que de nombreuses « *zones grises* » existent par rapport aux contrôles de sécurité voire que certains systèmes d'information mis en place pour assurer la sécurité ne sont pas utilisés par les États membres en question (*Ibid.*, p. 13) et que des « *zones grises* » existent également s'agissant du blanchiment d'argent et notamment que les autorités en charge de ces programmes ne sont pas couvertes par les directives anti-blanchiment (*Ibid.*, page 16).

<sup>445</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>446</sup> Résolution du Parlement européen, *op. cit.*, point 31.

La direction empruntée se confirme alors puisque la Commission, avec l'appui du Parlement européen, s'engage sur la voie d'une protection dont l'Union est redevable envers les sujets de son droit, les bénéficiaires du statut de citoyen en vertu du lien réel qui les unit à elle, tendant ainsi à concrétiser un rapport direct entre ces deux entités.

Cette prise en main des enjeux sécuritaires s'inscrit en réalité dans un mouvement déjà initié à l'occasion de discours politiques. Des discours qui laissent à penser que l'heure n'est plus à une Europe qui coordonne mais à une Union qui protège. D'abord, le discours à La Sorbonne de Monsieur le Président de la République française Emmanuel MACRON du 26 septembre 2017, à l'occasion duquel il a établi les clefs qu'il estime nécessaires à l'avenir de l'Europe et en premier lieu, « *une Europe qui garantit la sécurité dans toutes ses dimensions*<sup>447</sup> ». Idée que ce dernier a étoffé en imaginant un « *projet militaire européen commun*<sup>448</sup> » et dans laquelle Madame la Chancelière de la République fédérale d'Allemagne Angela MERKEL lui a emboité le pas, se prononçant en faveur d'une « *véritable armée européenne* », lors d'un discours devant le Parlement européen du 12 novembre 2018<sup>449</sup>. Deux dirigeants d'États membres de l'Union qui semblent en proie à penser que la sécurité, ainsi que la défense, ont leur place au niveau de l'Union. S'ajoute à ceux-là, le discours de Madame la Présidente de la Commission européenne Ursula VON DER LEYEN du 16 septembre 2020, marquant le début d'une aire où « *l'Union est là pour protéger chacun d'entre nous*<sup>450</sup> » et inaugurant ainsi « *ses orientations politiques [ayant pour vocation à ne] négliger aucun aspect pour protéger les citoyens*<sup>451</sup> ».

Honorant cette voie, la gardienne des traités, ne se positionnant plus en coordinatrice de la stratégie de sécurité intérieure entre les États membres dans l'Union, se place, d'une part, en censeur des effets sécuritaires négatifs des programmes de citoyenneté et de résidence par

---

<sup>447</sup> Macron, Emmanuel, *Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie et démocratique*, Discours à la Sorbonne, 26 septembre 2017.

<sup>448</sup> Parlement européen, « Défense : l'Union européenne crée-t-elle une armée européenne ? », *Actualité du Parlement européen*, 24 juin 2019, disponible sur le site du Parlement européen : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/security/20190612STO54310/defense-l-union-europeenne-cree-t-elle-une-armee-europeenne>.

<sup>449</sup> « *A proper European army* » : Merkel, Angela, *Discours de Madame la Chancelière Angela Merkel*, Discours au Parlement européen, 13 novembre 2018.

<sup>450</sup> Von der Leyen, Ursula, *Discours sur l'état de l'Union*, Discours au Parlement européen, 16 septembre 2020.

<sup>451</sup> Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 24 juillet 2020, relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM (2020) 605 final, p. 1.

investissement, et d'autre part, en aiguilleur de la démarche à suivre<sup>452</sup>. En d'autres termes, la réaction de la Commission européenne marque le passage d'une stratégie « *vers un modèle européen de sécurité*<sup>453</sup> », en passant par « *le programme européen en matière de sécurité*<sup>454</sup> », à une stratégie pour « *l'Union de la sécurité*<sup>455</sup> ». Partant, la Commission réévalue son rôle en matière sécuritaire, au regard de son statut d'autorité publique en charge des politiques liées à la citoyenneté de l'Union et des droits qui en découlent. Plus encore, il semble que « *the Union as a polity assumes the role of protector against threats that its citizens face, and which the Member States cannot alleviate*<sup>456</sup> ». En l'occurrence, face à ce phénomène de marchandisation et à l'inaction, voire l'indifférence, des États qui pratiquent ces programmes, l'Union prend en charge les enjeux sécuritaires pour protéger ses citoyens des risques engendrés par la défaillance des États en la matière. Action pour laquelle il est primordial de souligner qu'elle vise tout à la fois la protection des citoyens de l'État qui pratique la marchandisation, ainsi que les citoyens de l'ensemble des États membres qui sont inévitablement affectés. Autrement dit, cet agissement est une émanation pratique du glissement engagé par l'Union européenne ayant dépassé la vision purement instrumentaliste des citoyens et qui se préoccupe à présent de leur sécurité, non pas pour s'assurer qu'ils circulent, mais parce qu'ils sont les sujets de la

---

<sup>452</sup> Dans le rapport de la Commission européenne sur les programmes de citoyenneté par investissement il est notamment possible de voir que la Commission européenne donne des indications aux États membres, par exemple « *les États membres devaient accorder une attention particulière aux mesures de vigilance renforcées à l'égard de la clientèle* » (Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final., p. 17), ou encore « *les États membres qui prévoient de tels programmes devraient utiliser les outils disponibles dans le cadre de l'UE pour la coopération administrative* » (*Ibid.*, p. 20). En outre, la Commission prévoit que « *le groupe d'experts devrait élaborer, d'ici la fin de 2019, un ensemble commun de contrôles de sécurité pour les programmes de citoyenneté par investissement, y compris des processus spécifiques de gestion des risques qui prennent en compte les risques en matière de sécurité, de blanchiment d'argent, de fraude fiscale et de corruption* » (*Ibid.*, pp. 24 et 25).

<sup>453</sup> Conseil justice et affaires intérieures, *Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne : vers un modèle européen de sécurité*, 2010, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/media/30740/qc3010313frc.pdf>.

<sup>454</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 28 avril 2015, Le programme européen en matière de sécurité, COM (2015)185 final, 24 pages.

<sup>455</sup> Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 24 juillet 2020, relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM (2020) 605 final, 33 pages.

<sup>456</sup> Roeben, Volker, Minnerop, Petra, Telles Pedro, Snell, Juka, « Revisiting Union citizenship from a fundamental rights perspective in the time of Brexit », *op. cit.*

communauté politique qu'est l'Union<sup>457</sup>. Plus simplement, cet agissement laisse à penser que s'est engagé le passage d'une citoyenneté fonctionnelle à une citoyenneté statutaire.

D'ailleurs, cela répond aussi aux demandes des citoyens qui, aujourd'hui, s'étant largement accommodés des nouveaux droits découlant de la citoyenneté de l'Union, attendent que leur sécurité soit assurée tant par l'État que l'Union ; il est notamment possible d'observer les critiques des citoyens à l'égard de l'Union s'agissant de la crise migratoire ou de la crise de la Covid-19<sup>458</sup>.

En donnant suite à ces sollicitations et en se chargeant d'une sécurité laissée pour compte face au phénomène de marchandisation, les institutions européennes entendent donc profiter des potentielles vertus<sup>459</sup> de la crise de la citoyenneté de l'Union. La Commission européenne s'engouffre notamment dans le sillon d'une éventuelle autonomisation ou redéfinition du statut de citoyen de l'Union, en démontrant sa capacité à répondre des obligations sécuritaires qui en découleraient.

Ce nouveau rapport à la sécurité est d'autant plus flagrant au regard des efforts déployés par la Commission européenne afin de protéger les valeurs et un mode de vie européen.

---

<sup>457</sup> D'ailleurs, cette idée se retrouve implicitement dans les écrits de la Commission européenne : « *Avant même la crise de la COVID-19, de nouveaux défis politiques, sociaux et technologiques avaient incité à repenser les anciennes approches et à introduire de nouvelles actions pour protéger et améliorer la capacité des citoyens de l'Union à exercer leurs trois grands droits que sont la libre circulation, la participation à des élections libres et régulières et la protection consulaire en dehors de l'UE. Toutefois, comme il ressort du présent rapport, le concept de citoyenneté de l'Union et les actions de l'Union axées sur le citoyen vont au-delà de ces droits* » : Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 15 décembre 2020, Rapport sur la citoyenneté de l'Union 2020 : Donner aux citoyens les moyens d'agir et protéger leurs droits, COM (2020) 730 final, pp. 30 et 31.

<sup>458</sup> Demande qui est largement connue de la Commission européenne qui avance que « *les citoyens attendent de l'UE qu'elle protège leurs droits et apporte une valeur ajoutée dans différents domaines de leur vie. La crise sanitaire mondiale est venue illustrer encore la réalité de l'Union européenne d'aujourd'hui, où la multitude des connexions transfrontalières et les effets de contagion exigent l'adoption d'approches européennes communes pour protéger la vie et les moyens de subsistance des Européens* » : Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final, p. 30.

<sup>459</sup> Le terme est emprunté à Monsieur le Professeur Dominique RITLÉNG : Ritleng, Dominique, « L'Union européenne et la pandémie de Covid-19 : de la vertu des crises », in RTD Eur, n°3, 2020, pp.483-492.

## **Section II La volonté de l'Union de protéger les valeurs et un mode de vie européen.**

La protection des citoyens par l'Union passe aussi inévitablement par la protection de leur environnement, c'est-à-dire du cadre juridique et institutionnel dans lequel ils évoluent. Ce cadre, c'est l'Union européenne, une organisation qui puise ses racines dans les valeurs communes, lesquelles fondent la confiance mutuelle entre les États membres pour qu'enfin, sur cet intrigant équilibre, repose l'ensemble du système<sup>460</sup>. Partant, la fondamentale de ces valeurs explique le discours catégorique de Madame la Présidente de la Commission européenne Ursula VON DER LEYEN à propos du phénomène de marchandisation de la nationalité : « *les valeurs européennes ne sont pas à vendre*<sup>461</sup> ».

En dépit de leur importance, les institutions européennes constatent des manquements à ces valeurs, occasionnés par les pratiques de certains États membres. Ainsi, à l'instar des atteintes portées à l'État de droit<sup>462</sup>, le phénomène de marchandisation de la nationalité met à mal certaines valeurs de l'Union européenne. L'action de l'Union en la matière rejoint donc celle à l'égard de l'État de droit car la défense, non seulement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice mais aussi des valeurs (État de droit compris), participe de la construction perpétuelle de l'espace commun. Un espace où pourraient évoluer les citoyens, bénéficiant de la protection de l'Union consécutive à leur statut de citoyen européen, indifféremment de toute autre circonstance.

D'ailleurs, le phénomène de marchandisation de la nationalité met grandement en péril, dans sa nature même<sup>463</sup>, cette destinée de la citoyenneté de l'Union. La protection de tous les

---

<sup>460</sup> L'article 2 TUE mentionne que « *l'UE est fondée sur les valeurs (...)* », le respect desquelles fonde, selon la Cour de justice à l'occasion de son avis 2/13 du 18 décembre 2014, *Adhésion de l'Union à la Conv EDH*, (ECLI:EU:C:2014:2454) la confiance mutuelle entre les États membres.

<sup>461</sup> Von der Leyen, Ursula, *Discours sur l'état de l'Union*, *op. cit.*

<sup>462</sup> L'État de droit est l'une des valeurs mentionnées par l'article 2 TUE ce qui signifie que normalement l'ensemble des États membres le respectent. Toutefois, depuis quelques années deux États membres en particulier, la Hongrie et la Pologne, portent atteinte à cette valeur. S'ensuivit de nombreuses actions des institutions européennes, l'article 7 TUE ayant été notamment déclenché, mais aussi de nombreuses procédures d'infraction ont vu le jour et fait l'objet d'arrêtés de la Cour de justice.

<sup>463</sup> Le service de recherche du Parlement européen avance que : « *allowing the richest TCNs to obtain fast-track citizenship or residency is arguably discriminatory in nature* » : Service de recherche du Parlement européen, *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU : State of play, issues and impacts*, October 2018, PE 627.128, p. 45.

citoyens de l'Union, résultant de l'unique possession du statut, appelle bien évidemment à n'exercer aucune distinction entre ces citoyens ou, plus précisément, aucune discrimination. Ainsi, alors même que les aspirations protectionnistes de la Commission européenne semblent favorables à mettre sur un pied d'égalité l'ensemble des citoyens, qu'ils soient sédentaires ou non, qu'ils disposent de ressources suffisantes ou non, l'accueil de nouveaux citoyens en raison uniquement de l'étendue de leur fortune ne saurait œuvrer en ce sens. Plus encore, ce nouveau mode de naturalisation induit, d'après le Parlement européen, une discrimination s'agissant des ressortissants de pays tiers en mesure d'intégrer l'Union européenne, « *puisque si les États membres adoptent de telles pratiques, seuls les ressortissants les plus aisés de pays tiers pourront obtenir la citoyenneté européenne, sans qu'aucun autre critère ne soit pris en considération*<sup>464</sup> ». En effet, l'attribution d'une nationalité en raison de la richesse, et non du lien réel existant, voire des talents de l'individu, implique inévitablement, selon Madame Elena PRATS, une discrimination sur la fortune, cette dernière étant le seul critère d'attribution, voire un arbitraire de la part de l'État naturalisant<sup>465</sup>. Un constat qui s'accroît lorsqu'est comparée la déplorable facilité d'accès à la nationalité de ces candidats aux exigences dressées, à l'occasion des procédures traditionnelles, devant les ressortissants d'États tiers faisant preuve d'une réelle implication, offrant leurs connaissances de diverses natures, telles que médicales, à l'Union européenne.

Dès lors, la critique selon laquelle l'Union ne bénéficie qu'aux personnes les plus aisées<sup>466</sup> ne s'éteindra pas de sitôt, et encore moins en considération de la crise migratoire actuelle. L'ONG Global Witness dénonce l'accueil d'« *economic migrant* », par le truchement des programmes de citoyenneté et de résidence par investissement, pendant qu'attendent aux portes de l'Europe, dans des conditions déplorables, des milliers d'autres migrants ayant fui la guerre ou d'autres fléaux<sup>467</sup>. Les principes de non-discrimination et d'égalité s'en trouvent, sans nul doute, bafoués. Ce, alors même qu'il s'agit de ressortissants de pays tiers, puisque le principe de non-discrimination à raison de la fortune s'inscrit, à la fois, à l'article 21 de la

---

<sup>464</sup> Résolution du Parlement européen, du 16 janvier 2014, sur la Citoyenneté de l'Union européenne à vendre, 2013/2995 (RSP), point K.

<sup>465</sup> Prats, Elena, « Citizenship by investment programmes : express naturalisation for bulky wallets. An arbitrary de Jure stratification ? », in *Revista de Derecho Politico*, n°106, 2019, p. 374.

<sup>466</sup> Sur ce point, voir : Davies, Gareth, « How Citizenship Divides : The New Legal Class of Transnational Europeans », in *European Paper*, vol. 4, n°3, 2019, pp. 675-694.

<sup>467</sup> Global witness, « *Golden visas* » candidates should be thoroughly screened, Blog, 19 septembre 2017, disponible sur : <https://www.globalwitness.org/en/blog/golden-visas-candidates-should-be-thoroughly-screened/>.

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne mais aussi à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

De surcroît, ces valeurs sont aussi affectées par les répercussions causées dans l'Union, ainsi que sur les populations locales. Tout d'abord, ne sauraient être ignorées les craintes du Parlement européen, « *considérant que ces régimes de soutien à l'investissement peuvent avoir dans certains cas des effets préjudiciables et, notamment, provoquer des distorsions des marchés du logement locaux*<sup>468</sup> ». Des craintes qui se sont révélées fondées. En effet, à l'occasion de son étude sur l'impact de ce phénomène, le service de recherche du Parlement européen a mis en avant que les investissements immobiliers réalisés par les candidats à ces programmes « *could lead to vulnerable groups experiencing increasing difficulties to access housing*<sup>469</sup> » en « *leading to an artificial increase in market prices*<sup>470</sup> ». Force est de constater que ce phénomène accroît les inégalités. Ensuite, se rendent particulièrement inquiétantes les répercussions s'agissant de la justice sociale. La décision de marchander sa nationalité apparaît révélatrice de la perception qu'a cet État de ce que doit être la justice sociale. De ce fait, alors que cette dernière peine déjà, sous la forme de citoyenneté sociale<sup>471</sup>, à s'équilibrer dans l'Union européenne, les effets de ces programmes accentuent cette problématique et *ipso facto* les inégalités<sup>472</sup>. Or cela ne saurait être concilié avec les orientations politiques de la Commission européenne, soulignant « *l'importance de lutter contre les inégalités dans l'UE*<sup>473</sup> », car « *le fait que des citoyens de l'UE continuent de faire l'objet de discriminations*

---

<sup>468</sup> Résolution du Parlement européen, *op. cit.*, point E.

<sup>469</sup> Service de recherche du Parlement européen, *op. cit.*, p. 43.

<sup>470</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>471</sup> En effet, au regard de la jurisprudence de la Cour de justice, force est de constater qu'en dépit du fait que « *la jurisprudence de la Cour de justice à partir des années 2000 [a] clairement fait émerger le visage social de la citoyenneté de l'Union européenne (...)* » (p. 825), « *l'arrêt Dano (CJUE, 11 novembre 2014, aff. C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358) rompt avec [cette] logique* » (p. 827) et « *la citoyenneté de l'Union ne peut plus être le vecteur d'intégration sociale qu'elle pouvait devenir* » (p. 827). Les variations s'agissant de la citoyenneté sociale sont donc importantes dans le cadre de l'Union européenne, généralement en raison d'une pression politique des États membres qui craignent le « tourisme social », et sont le signe que tous les États membres n'ont pas la même vision de ce que doit être la justice sociale : Aubin, Emmanuel, « L'arrêt *Dano* de la CJUE : quand sonne le glas de la citoyenneté sociale européenne ? », in *AJDA*, n°14, 2015, pp. 821- 828.

<sup>472</sup> « *From a global perspective, cash-for-passport programmes clearly exacerbate pre-existing inequalities rather than alleviate them* » : Shachar, Ayelet, « Dangerous Liaisons : Money and Citizenship », in Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer (dir.), *Should Citizenship be for Sale ?*, EUI Working Papers, 2014, p. 6.

<sup>473</sup> Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 15 décembre 2020, Rapport sur la citoyenneté de l'Union 2020 : Donner aux citoyens les moyens d'agir et protéger leurs droits, COM (2020) 730 final, p. 24.

*affaiblit la cohésion sociale de l'UE, prive l'économie de tout son potentiel et remet directement en cause les droits fondamentaux et les valeurs de l'UE*<sup>474</sup> ».

Dès lors, la discrimination à raison de la fortune qui supplante ce phénomène, fortement préjudiciable à l'Union, n'est plus à prouver. Néanmoins, Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE estime que « *sa très faible mise en œuvre rend incertain son usage [pour appuyer une procédure d'infraction] à l'encontre des programmes de citizenship by investment*<sup>475</sup> ». Il n'en demeure pas moins que cette circonstance ne saurait nier les évidences : la marchandisation de la nationalité « *porte atteinte à l'intégrité du statut de citoyen de l'Union prévu à l'article 20 TFUE*<sup>476</sup> » et se place en opposition au glissement engagé par la Commission européenne, expliquant ainsi son action.

D'ailleurs la condamnation des discriminations, induites avec ce phénomène, par l'Union européenne rejoint la logique de l'évolution entamée vis-à-vis du « lien réel ». Cette discrimination n'est pas acceptable, en tant que telle, mais aussi en ce que « *l'octroi de la naturalisation [est alors fondé] 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*<sup>477</sup> ». Il en découle que les ambitions de la Commission, visant à installer un rapport direct entre l'Union et ses citoyens, s'accommodent très mal de cette situation.

Mais cela va bien plus loin dans la logique qui sous-tend ce changement de paradigme. Alors que l'existence d'un lien réel donne l'assurance d'une participation, voire d'une implication du citoyen, qui se sent concerné par l'avenir de la communauté politique, la survenance d'un unique lien matériel « *sape la notion même de la citoyenneté européenne*<sup>478</sup> ». Cette notion de « *citizenship as we know it (at least since Aristotle) is comprised of political relations; as such, it is expected to both reflect and generate a notion of participation, co-governance, and a degree of solidarity among those included within the body politic it is difficult to imagine how these values could be preserved under circumstances in which insiders*

---

<sup>474</sup> Rapport de la Commission européenne, *Ibid.*

<sup>475</sup> Lepoutre, Jules, Lepoutre, Jules, « Les États membres peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », in *Petites affiches*, n°19, 2015, pp. 6-12.

<sup>476</sup> Communiqué de Presse de la Commission européenne, du 20 octobre 2020, Programmes de citoyenneté par investissement : la Commission européenne ouvre des procédures d'infraction contre Chypre et Malte au motif que ces pays ont « vendu » la citoyenneté de l'UE, IP/20/1925.

<sup>477</sup> Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final, p. 6.

<sup>478</sup> Résolution du Parlement européen, *op. cit.*, point M1.

*and outsiders are distinguished merely by the ability to pay a certain price. The objection here is to the notion that everything, including political membership, is « commensurable » and reducible to a dollar value<sup>479</sup> ». Autrement dit, la citoyenneté se compose de droits mais aussi d'obligations, et certains candidats à de tels programmes, centrés sur leurs intérêts personnels, n'apparaissent pas disposés à en répondre. Pas plus qu'ils sont en accord avec lesdites valeurs de l'Union européenne, eux qui intègrent cette dernière pour continuer des activités criminelles en toute impunité, ou bien via des investissements dont l'origine entre en conflit avec les règles, et donc les valeurs, de l'Union européenne.*

Deux autres valeurs sont ainsi mises en péril par un tel phénomène : la démocratie et la solidarité. S'agissant de la démocratie cette forme de gouvernement fondée sur la souveraineté du peuple est particulièrement chamboulée par l'acceptation de ces ressortissants de pays tiers. Non seulement car ces programmes permettent à des citoyens non impliqués, et ne partageant pas nécessairement le mode de vie européen, de participer au processus décisionnel<sup>480</sup>, ce qui pose un important problème de légitimité. En effet, ces candidats, en ce qu'ils n'ont jamais été contraints par les normes européennes, n'ayant jamais participé à leur élaboration, ne seraient pas légitimes à accéder à la citoyenneté<sup>481</sup>. Mais aussi, car de tels programmes véhiculent des affaires de corruption des politiques de ces États<sup>482</sup>. Sur le point de la solidarité, la démarche même de l'acquisition d'une nationalité par investissement est individualiste et leur engagement

---

<sup>479</sup> Shachar, Ayelet, « Dangerous Liaisons : Money and Citizenship », *op. cit.*, p. 5.

<sup>480</sup> Il est toutefois important de noter que « *Malta and Cyprus are among the very few European states that currently do not allow their citizens residing abroad to cast their vote in national elections* » : Bauböck, Rainer, « What is wrong with selling citizenship ? It corrupts democracy! », in Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer (dir.), *Should Citizenship be for Sale ?*, EUI Working Papers, 2014, p. 20.

<sup>481</sup> Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE soulève cette problématique lors de sa conférence : « *le paradigme juridique de la démocratie est assez simple fondamentalement, il se résume en une idée : lorsque l'on est destinataire de normes, lorsque l'on est contraint par des normes juridiques on doit participer à leur élaboration. (...) par le vote, par la citoyenneté. (...) Or ici, si on confère la nationalité, la citoyenneté européenne à des individus qui n'ont jamais mis un pied sur le territoire européen, quelle est leur légitimité pour accéder à ce statut ? Ils n'ont jamais été contraints par les normes européennes, puisqu'ils n'ont jamais résidé sur le territoire européen et, parce qu'ils n'ont pas été contraints par les normes européennes, par le droit européen, normalement ils n'ont pas de droit légitime à accéder à la citoyenneté européenne. (...) Voilà pourquoi la Commission européenne insiste sur le fait que ces personnes doivent résider sur le territoire européen avant de pouvoir accéder à la citoyenneté européenne* » : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, Conférence à l'Université Côte d'Azur, 10 mars 2021.

<sup>482</sup> « *A global market for citizenship status is seen as corrupting democracy by breaking down the barrier that separates the spheres of money and power* » : Service de recherche du Parlement européen, *Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU : State of play, issues and impacts*, October 2018, PE 627.128, p. 46.

dans la cohésion sociale de la population apparaît défaillant. À l’opposé, la volonté de faire preuve de solidarité, envers ces citoyens particuliers, dont l’accès au statut ne fait pas l’unanimité, risque de se révéler faible, qu’elle émane des États membres ou de leurs ressortissants. L’action des institutions européennes est donc justifiée par les risques inhérents aux atteintes portées à ces valeurs, puisqu’autant que l’intégration sociale est une étape indispensable de la construction européenne, la démocratie y occupe une place capitale.

Pour l’ensemble de ces raisons, la violation des valeurs communautaires est donc au cœur de la lutte contre ces phénomènes. Mais aussi car la construction du statut de citoyen ne saurait être exemptée de ces conséquences lorsque la marchandisation de la nationalité en affaiblit le sens et la portée avant même que la citoyenneté de l’Union ne soit parvenue à s’ériger en statut. Partant, afin de justifier son action, la Commission se place, tout comme sur la protection de ses citoyens, sur l’indispensable coopération loyale. Ce principe, prévu à l’article 4 TUE implique, selon la Commission européenne, que « *chaque État membre (...) veille à ce que la nationalité ne soit pas attribuée en l’absence d’un lien réel avec le pays ou ses ressortissants*<sup>483</sup> » et ainsi « *oblige les États membres à s’abstenir de toute mesure susceptible de compromettre la réalisation des objectifs de l’Union*<sup>484</sup> ». Or, ces objectifs<sup>485</sup> sont mis à mal lorsque « *les valeurs et principes de l’Union tels que la solidarité entre les ressortissants des États membres sont affaiblis si l’appartenance au projet européen, la jouissance de ses droits et la participation à sa vie démocratique sont conditionnées par une simple transaction économique*<sup>486</sup> ». « *De fait, la sémantique de la Cour internationale de Justice, (...) est ici intégrée aux « valeurs » de l’Union européenne. Vendre la citoyenneté européenne par le biais de sa nationalité étatique constitue donc un détournement d’une compétence réservée, en ce qu’elle suit une finalité sociale extérieure et incompatible avec les objectifs de l’Union*<sup>487</sup> ».

Encore une fois, les choix de la Commission européenne ne cessent de démontrer la redéfinition du rapport amorcée avec les citoyens de l’Union. Son attachement à la logique du

---

<sup>483</sup> Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 6.

<sup>484</sup> *Ibid.*, p. 7, note 31.

<sup>485</sup> Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE dans sa conférence mentionne que « *le développement de la citoyenneté européenne est évidemment au cœur de ces objectifs* » : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l’UE*, *op. cit.*

<sup>486</sup> Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 15 décembre 2020, Rapport sur la citoyenneté de l’Union 2020 : Donner aux citoyens les moyens d’agir et protéger leurs droits, COM (2020) 730 final, p. 21.

<sup>487</sup> Lepoutre, Jules, *Nationalité et souveraineté*, 1er vol., Nouvelle Bibliothèque de thèse, Dalloz, 2020, p. 428.

« lien réel » est particulièrement probant. Cependant, en se basant sur l'argument du lien réel, la Commission européenne mentionne, non pas l'inexistence de lien entre le futur citoyen de l'Union et la communauté, mais le lien entre le futur national et l'État membre naturalisant. En effet, la Commission européenne cherche à établir, à l'occasion de son rapport, si sont tissés des liens avec l'État membre à l'occasion de ces programmes, par d'autres facteurs que l'investissement. Aussi, la gardienne des traités dénonce l'atteinte à l'intégrité de cette citoyenneté perpétuée « *lorsque les États membres octroient la nationalité, et donc la citoyenneté de l'Union, en échange de niveaux d'investissements prédéterminés sans exiger un lien réel entre l'investisseur et le pays*<sup>488</sup> ». De même qu'en faisant reposer la charge de l'effectivité de la nationalité sur l'État membre qui nationalise, la Commission européenne exige « *que la nationalité ne soit pas attribuée en l'absence d'un lien réel avec le pays ou ses ressortissants*<sup>489</sup> ». Partant, le lien entre la nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union est sempiternellement rappelé, la Commission européenne basant son argumentation sur le rapport direct entre le citoyen de l'Union et l'État. Il en découle que la transposition du « lien réel » entre l'Union et ses citoyens n'est pas encore effective, néanmoins la redéfinition du rapport n'en est pas moins engagée. De plus, il est évident, qu'en l'état actuel des compétences de l'Union européenne en la matière, la Commission a fait le seul choix possible.

Cela ne saurait semer le doute sur les motivations de la Commission européenne. En effet, une autre vision de l'implication des valeurs dans ce phénomène corrobore encore son action : c'est le conflit entre les valeurs du libéralisme et les valeurs de la démocratie. Mis en lumière par Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE<sup>490</sup>, ce conflit met en tension deux idées propres à l'Union européenne. D'une part, la conception selon laquelle « *l'Union européenne est un projet libéral qui vise à établir un marché et que, vendre sa nationalité, dans un marché, dans une construction qui se veut libéral, n'est pas nécessairement choquant*<sup>491</sup> ». Dès lors, l'instrumentalisation de la nationalité, « *y compris en passant par la citoyenneté européenne, pourrait être considérée comme s'inscrivant en effet dans un certain nombre de valeurs*

---

<sup>488</sup> Rapport de la Commission européenne, *op. cit.*, p. 21.

<sup>489</sup> Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final, p. 6.

<sup>490</sup> Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, Conférence à l'Université Côte d'Azur, 10 mars 2021.

<sup>491</sup> *Ibid.*

*libérales de l'Union européenne*<sup>492</sup> ». D'autre part, l'aspect en vertu duquel « *l'Union européenne ce n'est pas juste un marché, c'est aussi une construction, un système politique, un système constitutionnel qui a une vocation démocratique, et qui aurait même une réalité démocratique*<sup>493</sup> ». Valeur à laquelle la vente de « *la citoyenneté européenne serait en opposition frontale*<sup>494</sup> ». Ce conflit correspond parfaitement à l'ambivalence entre la vision du citoyen, comme instrument de l'intégration économique, et la nouvelle vision de ce dernier, comme réalisation d'une intégration politique. Ici encore, face au phénomène de marchandisation de la nationalité, pouvait être fait le choix de faire primer la dimension économique, le choix d'une « *citoyenneté de marché* ». Néanmoins, la décision prise est tout autre, symbolisant la perception qu'ont les institutions européennes du citoyen et plaçant la citoyenneté de l'Union sur le chemin de sa consécration en statut.

---

<sup>492</sup> *Ibid.*

<sup>493</sup> *Ibid.*

<sup>494</sup> *Ibid.*

## Conclusion

Décidément, la citoyenneté de l'Union, ainsi que la nationalité d'un État membre, ne se prennent pas comme peut l'être un parapluie. Loin d'être si facilement cernée que ce dernier, la citoyenneté de l'Union regorge de potentialités. Des potentialités mises en exergue par le phénomène de marchandisation de la nationalité étatique, et donc de la citoyenneté de l'Union ; mais également accentuées par la réaction de l'Union à ce phénomène laissant apparaître une volonté de redéfinir son rapport à ses citoyens. Cela se constate à deux égards, lesquels occupent respectivement les deux parties de cet essai.

Premièrement, est induit un changement de vision sur les compétences qui entourent le statut de citoyen de l'Union. Alors que ces dernières appartiennent indirectement au champ de la souveraineté des États membres, via la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité étatique, leur caractère discrétionnaire a perdu de son étoffe. En effet, force est de remarquer que l'influence de la citoyenneté de l'Union, d'origines diverses et variées, est forte et s'étend de la seule adhésion au projet de la citoyenneté de l'Union, statut juridique partagé, au principe qui la sous-tend de coopération loyale. De façon inédite, la Commission européenne s'en prévaut pour justifier son action en matière de nationalité. Se fondant notamment sur l'article 4 § 3 TUE et les conséquences naturelles d'un espace sans frontières, pour initier les procédures d'infraction, la gardienne des traités donne un nouveau souffle à cette influence déjà avérée. C'est sur cette base que la Commission, dans les traces du Parlement européen, entend se saisir plus amplement des contours du statut de citoyen, invitant ainsi la Cour de justice à employer l'action par l'encadrement. Procédé habituellement centré sur la réalisation du marché intérieur, il constitue une « *première manifestation*<sup>495</sup> » du « *mouvement de création par l'Union de ses propres sujets de droit*<sup>496</sup> ». Un mouvement qui, à l'aune du phénomène en cause, pourrait s'épanouir si la Cour de justice, sous le regard approbateur des institutions précitées, décidait de se prononcer en considération d'un statut de citoyen menacé *stricto sensu*. Si tel est le cas, pourrait suivre, après une séquence juridique, une séquence politique afin de retranscrire textuellement des standards existant en pratique<sup>497</sup>.

---

<sup>495</sup> Rondou, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 480.

<sup>496</sup> *Ibid.*, p. 479.

<sup>497</sup> Monsieur le Professeur Jules LEPOUTRE avance cette idée lors de sa conférence : Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, Conférence à l'Université Côte d'Azur, 10 mars 2021.

Vraisemblablement les institutions européennes entendent se prévaloir d'une modulation des compétences étatiques, déjà effective pour assurer la dimension fonctionnelle de la citoyenneté de l'Union, afin de l'employer à la protection du statut de citoyen de l'Union dans sa seule acception statutaire. Quelle meilleure façon d'instaurer une relation directe avec les citoyens européens qu'en devenant dans une certaine mesure maître de leur statut ?

Dans cette logique, est, deuxièmement, instiguée une profonde mutation au regard de la substance même du statut ainsi que des bénéficiaires. Cela s'inscrit en réalité dans la suite de la maîtrise de ce statut ; une fois fixé sur la forme, il faut se préoccuper du fond. Entendant pousser la redéfinition à son terme, la Commission et le Parlement, main dans la main, se montrent soucieux de dépasser une perception fonctionnelle du statut de citoyen de l'Union, en remettent au goût du jour une version européanisée du critère d'effectivité. Envisagé pour la nationalité, une idée est pourtant tentante : une transposition, non trop fantasque, au statut de citoyen de l'Union. Toujours est-il que l'objectif est le même : définir strictement les sujets du droit de l'Union, sous l'égide des liens réels, pour s'assurer d'un lien particulier et exigeant. D'ailleurs, donnant une impulsion pratique à ses projets et corroborant par la même cette possibilité, la Commission, encouragée par le Parlement, entreprend de revêtir le costume de la communauté avec laquelle serait entretenu ledit lien. En effet, une stricte stratégie de protection de l'Union et de ses citoyens se profile, hors du cadre étatique, s'agissant de la sécurité au sens premier. Mais ce devoir sécuritaire porte aussi notamment sur la protection des valeurs de l'Union par et pour le citoyen. Manifestement, la dimension fonctionnelle est loin des préoccupations. Devient alors envisageable l'hypothèse longtemps endormie d'autonomisation du statut. Encore largement freinée par l'image de citoyenneté fédérale qu'elle véhicule<sup>498</sup>, cette autonomisation n'en est pas moins la dernière étape de la redéfinition du rapport entre l'Union et ses citoyens puisque « *les conditions d'accès à la citoyenneté européenne deviendraient égales et la connexion établie entre l'Union et ses citoyens directe*<sup>499</sup> ».

L'avenir de la citoyenneté de l'Union n'en est pas moins incertain. Bien que les ambitions et la volonté de ces institutions européennes soient véhémentes, le chemin qu'elles ont encore à parcourir est long et semé d'embûches.

---

<sup>498</sup> Madame la Professeure Anastasia ILIOPOULOU-PENOT présente notamment le « *statut juridique autonome* » comme « *préfigurant une véritable citoyenneté fédérale* » : Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 28.

<sup>499</sup> *Ibid.*

L'étape de la Cour de justice et les suites qu'elle va donner aux procédures d'infraction lancées par la Commission européenne, dans le cas où ces dernières se présentent devant son prétoire, seront sans aucun doute révélatrices de la direction qu'a réellement vocation à emprunter la citoyenneté de l'Union. Si la Cour de justice n'abonde pas dans un sens défavorable à cette pratique de vente, « *la condamnation [des institutions européennes s'apparentera] plus au haussement de sourcil qu'à l'obligation juridique de modifier la loi interne*<sup>500</sup> ». Mais surtout, la citoyenneté de l'Union trouvera ainsi son destin scellé aux valeurs libérales de l'Union européenne, se cantonnant à l'intégration économique, autrement dit à sa dimension fonctionnelle.

Quand bien même la Cour de justice emprunterait la voie tant espérée, reste la problématique de la révision des traités. En effet, la lettre des articles 9 TUE et 20 TFUE lie plus que jamais la citoyenneté à la nationalité des États membres. Ainsi, chacune des perspectives d'évolution, et par la même de résolution de la problématique du phénomène de marchandisation, appelle à « *l'obtention d'un consensus entre les 27 États membres*<sup>501</sup> ». En effet, l'unanimité est de rigueur, pour toute révision des traités, en vertu de l'article 48 TUE. À ce jour, rien n'est moins sûr que la possibilité de parvenir à un consensus, d'une part, en raison de l'attachement des États membres à leur pouvoir en la matière et, d'autre part, eu égard aux récentes tensions relatives à l'État de droit ou aux difficiles négociations du plan de relance *Next Generation EU*. Le passage à une citoyenneté statutaire, bien engagé dans les pensées de la Commission européenne et du Parlement européen, souffre donc d'une distension impossible du lien entretenu avec la nationalité des États membres, en l'état actuel du droit primaire.

« *Par conséquent, l'enrichissement du statut de citoyen de l'Union s'effectuera en même temps que l'approfondissement de l'intégration européenne. Les transformations de la citoyenneté vont inévitablement refléter celle de l'ordre juridique dans lequel celle-ci s'insère*<sup>502</sup> ».

Quoi qu'il en soit, les dés sont jetés et les cartes, pour le moment, entre les mains du juge de l'Union.

---

<sup>500</sup> Pataut, Etienne, « Chronique Citoyenneté de l'Union – Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », in *RTD Eur.*, n°3, 2019, p. 716.

<sup>501</sup> Gkoka, Sofia, « L'encadrement européen de la compétence des États membres en matière de nationalité », *Atelier doctoral de Droit européen*, Centre de droit européen Université Paris II Panthéon-Assas, 5 mars 2021.

<sup>502</sup> Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 712.



## Bibliographie générale

### *Documents officiels*

#### Droit de l'Union européenne

##### **Droit primaire**

Déclaration jointe par les États membres à l'acte final du Traité sur l'Union européenne, relative à la nationalité d'un État membre, *JOCE* 1992, C 191, p. 98.

Protocole n°3 annexé au traité d'adhésion aux Communautés européennes du royaume de Danemark, de l'Irlande, du royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande Bretagne et de l'Irlande du Nord, *JOCE*, L 73, du 27 mars 1972.

Nouvelle déclaration du gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du nord concernant la définition du terme "ressortissants", *JOCE*, C 23, 28 janvier 1983.

##### **Directives**

Directive 90/364/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour, *JOCE*, L 180 du 13 juillet 1990, p. 26-27.

Directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non-salariés ayant cessé leur activité professionnelle, *JOCE*, L 180 du 13 juillet 1990, p. 28-29.

Directive 90/366/CEE du Conseil, du 28 juin 1990, relative au droit de séjour des étudiants, *JOCE*, L 180 du 13 juillet 1990, p. 30-31.

Directive 91/439/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au permis de conduire, *JOCE*, L 237 du 24 août 1991, p. 1-24.

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres modifiant le règlement (CEE) n°1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE, 93/96/CEE, JOUE, L 158 du 30 avril 2004, p. 77.

##### **Décisions du Conseil**

Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, *JOCE*, L 278, du 8 octobre 1976, p. 5-11 ; Annexé à la Décision du Conseil 76/87/CECA, CEE, Euratom, du 10 septembre 1976, *JOCE*, L 278, du 8 octobre 1976.

## **Communications de la Commission européenne**

Communication de la Commission européenne au Parlement européen, du 7 juillet 1988, A people's Europe, COM (88) 331 final, 37 pages.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 28 avril 2015, Le programme européen en matière de sécurité, COM (2015)185 final, 24 pages.

Communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 24 juillet 2020, relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM (2020) 605 final, 33 pages.

## **Rapports de la Commission européenne**

Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 23 janvier 2019, Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne, COM (2019) 12 final, 27 pages.

Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, du 24 juillet 2019, 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, 23 pages.

Rapport de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, du 15 décembre 2020, Rapport sur la citoyenneté de l'Union 2020 : Donner aux citoyens les moyens d'agir et protéger leurs droits, COM (2020) 730 final, 37 pages.

## **Communiqués de Presse de la Commission européenne**

Communiqué de Presse de la Commission européenne, du 20 octobre 2020, Programmes de citoyenneté par investissement : la Commission européenne ouvre des procédures d'infraction contre Chypre et Malte au motif que ces pays ont « vendu » la citoyenneté de l'UE, IP/20/1925.

Communiqué de Presse de la Commission européenne, du 23 janvier 2019, La Commission fait état des risques inhérents aux programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'UE et expose les mesures à prendre pour y faire face, IP/19/526.

## **Propositions de règlements**

Commission européenne, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2016, modifiant le règlement (CE) n°883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n°987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n°883/2004, COM (2016) 815 final, 51 pages.

## **Réponse au Parlement européen de la Commission européenne**

Commission européenne, Suite donnée à la résolution du Parlement européen sur la citoyenneté de l'UE à vendre, du 2 avril 2014, SP (2014) 320, 2 pages.

## **Résolutions**

Résolution du Parlement européen, du 16 janvier 2014, sur la Citoyenneté de l'Union européenne à vendre, 2013/2995 (RSP).

Résolution du Parlement européen, du 12 février 2019, sur la mise en œuvre des dispositions du Traité relatives à la citoyenneté de l'Union, 2018/2111(INI).

Résolution du Parlement européen, du 10 juillet 2020, sur une politique globale de l'Union en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme – Plan d'action de la Commission et autres développements récents, 2020/2686 (RSP).

## **Études**

Dzankić, Jelena, Psaila, Emma, Leigh, Vanessa, Gómez Rojo, Ana, Factual analysis of Member States Investors' Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State, Milieu Ltd., Bruxelles, 2018, 117 pages.

Service de recherche du Parlement européen, Citizenship by Investment (CBI) and Residency by Investment (RBI) schemes in the EU : State of play, issues and impacts, October 2018, PE 627.128, 72 pages.

## **Droit national français**

Loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité, *JORF* n°0064 du 17 mars 1998.

## *Jurisprudences et Conclusions*

### **Cour internationale de justice**

CIJ, *Affaire Nottebohm (deuxième phase)*, 6 avril 1955, C.I.J. Recueil 1955, page 4.

### **Cour de justice des communautés européennes / de l'Union européenne**

CJCE, 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, aff. 26/62, *Rec.*, p. 3.

CJCE, 12 juin 1980, *Express Dairy Food*, aff. 130/79, *Rec.*, p. 1887.

CJCE, 17 décembre 1980, *Commission contre Belgique*, aff. 149/79, *Rec.*, p. 3881.

CJCE, 10 février 1983, *Grand-Duché de Luxembourg contre Parlement européen*, aff. 230/81, *Rec.*, p. 255.

CJCE, 9 novembre 1983, *San Giorgio*, aff. 199/82, *Rec.*, p. 3595.

CJCE, 7 février 1984, *Duphar BV et autres*, aff. 238/82, *Rec.*, p. 523.

CJCE, 28 janvier 1986, *Commission contre France*, aff. 270/83, *Rec.*, p. 273.

CJCE, 29 juin 1988, *Deville*, aff. 240/87, *Rec.*, p. 3513

CJCE, 7 juillet 1992, *Mario Vicente Micheletti e.a. contre Delegacion del Gobierno en Cantabria*, aff. C-369/90, *Rec.*, p. I-4239.

CJCE, 14 février 1995, *Roland Schumacker*, aff. C-279/93, *Rec.*, p. I-225.

CJCE, 11 novembre 1999, *État belge contre Mesbah*, aff. C-179/98, *Rec.*, p. I-7955.

CJCE, 20 février 2001, *Manjit Kaur*, aff. C-192/99, *Rec.*, p. I-1237.

CJCE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk contre Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, aff. C-184/99, *Rec.*, p. I-6193.

CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast et R*, aff. C-413/99, *Rec.*, p. I-7091.

CJCE, 2 octobre 2003 *Garcia Avello*, aff. C-148/02, *Rec.*, p. I-11613.

CJCE, 16 septembre 2004, *Josef Baldinger*, aff. C-386/02, *Rec.*, p. I-8411.

CJCE, 19 octobre 2004, *Kunqian Catherine Zhu et Man Lavette Chen contre Secretary of State for the Home Departement*, aff. C-200/02, *Rec.*, p. I-9925.

CJCE, 22 mai 2008, *Nerkowska*, aff. C-499/06, *Rec.*, p. I-3993.

CJCE, 14 octobre 2008 *Grunkin et Paul*, aff. C-353/06, *Rec.*, p. 7639.

CJUE, 2 mars 2010, *Janko Rottmann contre Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, *Rec.*, p. I-1449.

CJCE, 8 mars 2011, *Ruiz Zambrano*, aff. C-34/09, *Rec.*, p. I-1177.

CJUE, 21 juillet 2011, *Stewart*, aff. C-503/09, *Rec.*, p. I-6497.

CJUE, 12 octobre 2012, *Prete*, aff. C-367/11, ECLI:EU:C:2012:668.

CJUE, 18 juillet 2013, *Prinz et Seeberger*, aff. jointes C-523 et 585/11, ECLI:EU:C:2013:524.

CJUE, 11 novembre 2014, *Elisabeta Dano et Florin Dano contre Jobcenter Leipzig*, aff. C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358.

CJUE, ass. Plen., 18 décembre 2014, *Avis de la Cour sur l'Adhésion de l'Union à la CEDH*, avis 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454.

CJUE, 5 juin 2018, *Relu Adrian Coman e.a contre Inspectoratul General pentru Imigrari et Ministerul Afacelior Interne*, aff. C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385.

CJUE, gr. Ch., 12 mars 2019, *M.G Tjebbes e.a. contre Minister van Buitenlandse Zaken*, aff. C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.

Demande de décision préjudicielle, *Wiener Landesregierung*, 3 mars 2020, aff. C-118/20.

### **Conclusions dans les arrêts de la Cour de justice**

Conclusions du 30 janvier 1992 de Monsieur l'avocat général Giuseppe Tesauo, dans l'affaire *Mario Vicente Micheletti e.a. contre Delegacion del Gobierno en Cantabria*, aff. C-369/90, *Rec.*, p. I-4253.

Conclusions du 30 mars 2006 de Madame l'avocate générale Juliane Kokott dans l'affaire *Tas-Hagen*, C-192/05, *Rec.*, p. I-10451.

Conclusions du 30 septembre 2009 de Monsieur l'avocat général Poiares Maduro, dans l'affaire *Janko Rottmann contre Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, *Rec.*, p. I-1449.

Conclusions du 14 septembre 2010 de l'avocat général Pedro Cruz Villalon dans l'affaire *Commission européenne contre Royaume de Belgique*, aff. C-47/08, *Rec.*, p. I-4105.

Conclusions du 6 mars 2012 de Monsieur l'avocat général Yves Bot, dans l'affaire *P.I.*, aff. C-348/09, ECLI:EU:C:2012:123.

Conclusions du 11 janvier 2018 de Monsieur l'avocat général Melchior Wathelet, dans l'affaire *Relu Adrian Coman e.a contre Inspectoratul General pentru Imigrari et Ministerul Afacelior Interne*, aff. C-673/16, ECLI:EU:C:2018:2.

## Références

### Ouvrages, Thèses

- Arendt, Hannah, *The origins of totalitarianism*, Schocken Books, 1951, 704 pages.
- Barbe, Emmanuel, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne : un espace de liberté, de sécurité et de justice*, La documentation française, Paris, 2002, 190 pages.
- Cariat, Nicolas, *La Charte des droits fondamentaux et l'équilibre constitutionnel entre l'Union européenne et les Etats membres*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2016, 1042 pages.
- Cogordan, Georges, *La nationalité au point de vue des rapports internationaux*, Larose et Forcel, Paris, 1879, 505 pages.
- Decaux, Emmanuel, De Frouville, Olivier, *Droit international public*, 11<sup>e</sup> édition, Dalloz, 2018, 646 pages.
- Denoix de Saint Marc, Renaud, *L'État*, Presses Universitaires de France, 2016, 128 pages.
- Dictionnaire Larousse, Larousse, Paris, 2012, 1035 pages.
- Giroud, Françoise, *La rumeur du monde*, Fayard, Paris, 1999, 394 pages.
- Hobbes, Thomas, *Le Leviathan*, 1651.
- Iliopoulou, Anastasia, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, 795 pages.
- Jacqué, Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 9<sup>e</sup> édition, dalloz, 2018, 854 pages.
- Lepoutre, Jules, *Nationalité et souveraineté*, 1er vol., Nouvelle Bibliothèque de thèse, Dalloz, 2020, 809 pages.
- Locke, John, *Traité du Gouvernement civil*, 1690.
- Rondu, Julie, *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2020, 869 pages.
- Rousseau, Jean-Jacques, *Du contrat social*, 1762.

### Articles de Collectifs

- Azoulai, Loïc, « La formule des compétences retenues des États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne », in Neframi, Eleftheria (dir.), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, 1e édition, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 341-368.
- Azoulai, Loïc, « Le sujet des libertés de circuler », in Dubout, Édouard et Maitrot de la Motte, Alexandre (dir.), *L'unité des libertés de circulation*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2013, pp. 385-411.
- Bauböck, Rainer, « What is wrong with selling citizenship ? It corrupts democracy! », in Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer (dir.), *Should Citizenship be for Sale ?*, EUI Working Papers, 2014, pp. 19-21.

Bellamy, Richard, « On Mushroom Reasoning and Kostakopoulou's Argument for Eurozenship », in Orgad, Liav, Lepoutre, Jules (dir.), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality*, EUI Working Papers, 2019, pp. 5-7.

Berton, Raul Magni, « Citizenship for those who invest into the future of the state is not wrong, the price is the prolem », in Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer (dir.), *Should Citizenship be for Sale ?*, EUI Working Papers, 2014, pp. 11-12.

Chevallier, Jacques, « L'État de droit au défi de l'État sécuritaire », in Cartuyvels, Yves (dir.), et al., *Le Droit malgré tout : Hommage à François*, Presses de l'Université de Saint-Louis, Bruxelles, 2018, pp. 293-312.

Christopoulos, Dimitris, « A Relative Dissociation of Union citizenship From Member States Nationality Needs to Mean Something More Than Long Term Residence Status », in Orgad, Liav, Lepoutre, Jules (dir.), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality*, EUI Working Papers, 2019, pp. 8-10.

Dubout, Edouard, « Être ou ne pas être (du droit) ? Effectivité et champ d'application du droit de l'Union européenne », in Bouveresse, Aude, Ritleng, Dominique (dir.), *L'effectivité du droit de l'Union européenne*, coll. Droit de l'Union européenne, Colloques, Bruylant, Bruxelles, 2018, pp. 87-119.

Dubout, Édouard, « Article 2 – Définitions », in Iliopoulou-Penot, Anastasia (dir.), *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2020, pp. 45-76.

Ernst, Isay, « De la nationalité (volume 5) », in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1994.

Ersbøll, Eva, « Let Third-Country Nationals Become Citizens of their Host Member State and the European Union », in Orgad, Liav, Lepoutre, Jules (dir.), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality*, EUI Working Papers, 2019, pp. 17-19.

Ferry, Jean-Marc, « Quel patriotisme au-delà des nationalismes ? Réflexion sur les fondements motivationnels d'une citoyenneté européenne », in Birnbaum, Pierre, ed., *Sociologie des nationalismes*, Presses universitaires de France, 1998, pp. 425-446.

Kochenov, Dimitry, « Citizenship for Real : Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price », in Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer (dir.), *Should Citizenship be for Sale ?*, EUI Working Papers, 2014, pp. 27-29.

Kostakopoulo, Dora, « Who Should Be a Citizen of the Union ? Toward an Autonomous European Union Citizenship », in Orgad, Liav, Lepoutre, Jules (dir.), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality*, EUI Working Papers, 2019, pp. 1-4.

Lenaerts, Koen, « L'encadrement par le droit de l'Union européenne des compétences des États membres », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, Paris, 2010, pp. 421-442.

Lepoutre, Jules, « A Dysfunctional Eurozenship ? The Question of Free Movement », in Orgad, Liav, Lepoutre, Jules (dir.), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality*, EUI Working Papers, 2019, pp. 20-22.

Marchadier, Fabien, « Chapitre 2 – L'eupéanisation du droit à la nationalité », in Dumbé-Billé, Stéphane (dir.), *La régionalisation du droit international*, 1<sup>ère</sup> édition, Bruylant, Bruxelles, 2012, pp. 361-279.

Ochoa, Paulina, « What Money Can't Buy : Face-to-Face Cooperation and Local Democratic Life », in Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer (dir.), *Should Citizenship be for Sale ?*, EUI Working Papers, 2014, pp. 24-25.

Pataut, Etienne, « La nationalité Un lien de droit au prisme des droits fondamentaux », in Lucas, François-Xavier, Revet, Thierry, *CRFPA – Précis de culture juridique*, LGDJ, Paris, 2017, pp.173-180.

Shachar, Ayelet, « Dangerous Liaisons : Money and Citizenship », in Shachar, Ayelet, Bauböck, Rainer (dir.), *Should Citizenship be for Sale ?*, EUI Working Papers, 2014, pp. 3-8.

Touzé, Sébastien, « La notion de nationalité en droit international entre unité juridique et pluralité conceptuelle », in Touzé, Sébastien (dir.), *Droit international et nationalité – Acte du colloque de la société française pour le droit international*, Pedone, Paris, 2012, pp. 11-37.

### Articles de Revues

Aubin, Emmanuel, « L'arrêt *Dano* de la CJUE : quand sonne le glas de la citoyenneté sociale européenne ? », in *AJDA*, n°14, 2015, pp. 821-828.

Balibar, Étienne, « Europe et réfugiés : l'élargissement », in *Multitudes*, vol. 61, n°4, 2015, pp. 153-161.

Barbou des Places, Ségolène, « La nationalité des Etats membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire : la nationalité sans frontière », in *Revue des Affaires Européennes*, n°1, 2011, pp. 29-50.

Barroche, Julien, « La citoyenneté européenne victime de ses propres contradictions : de la nationalité étatique à la rationalité économique », in *Jus politicum*, n°19, 2018, pp. 179-227.

Blanchet, Thérèse, « Libre circulation et confiance mutuelle ou les racines et le terreau de l'espace de liberté, de sécurité et de justice européen », in *L'observateur de Bruxelles*, 2018/2, n°112, pp. 5-6.

Blumann, Claude, « L'Europe des citoyens », in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1991, n°346, pp. 283-292.

Bourrinet, Jacques, « Vers une citoyenneté européenne aspects économiques », in *RMCUE*, n° 362, 1992, pp. 772-776.

Bribosia, Emmanuelle, Rorive, Isabelle, « L'arrêt *Coman* : quand la Cour de justice contribue à la reconnaissance du mariage homosexuel », in *Journal de droit européen*, 2018, pp. 344-347.

Catala, Michel, « La Communauté à la recherche de son identité. De l'Europe des citoyens à la citoyenneté européenne (1957-1992) », in *Relations internationales*, vol. 140, no. 4, 2009, pp. 83-101.

Chaltiel, Florence, « La citoyenneté européenne », in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°23, 2008.

Cursoux-Bruyère, Sandrine, « Le sentiment d'appartenance à l'Union européenne : une citoyenneté à redéfinir », in *Revue de l'Union européenne*, n°644, 2021, pp. 8-17.

Davies, Gareth, « How Citizenship Divides : The New Legal Class of Transnational Europeans », in *European Paper*, vol. 4, n°3, 2019, pp. 675-694.

Dubout, Édouard, « L'échec de la citoyenneté européenne ? Les mutations d'une citoyenneté complexe en période de crise identitaire », in *Jus Politicum*, n°18, 2017, pp. 283-309.

Dubout, Edouard, « Transnationaliser la démocratie ? », in *RTDEur.*, n°3, 2019, n°3, pp. 589-602.

Duez, Denis, « De l'État à l'Union : pour une sociologie historique de la sécurité intérieure européenne », in *Politique européenne*, vol. 65, n°3, 2019, pp. 30-61.

Ferry, Jean-Marc, « Face à la question européenne, quelle intégration postnationale ? », in *Critique internationale*, vol. 23, n°2, 2004, pp. 81-96.

Garnier, Salomé, « Citizenship By Investment : transactions of national identity », in *Harvard International Review*, 2020, pp. 15-18.

Gerbet, Pierre, « Quelle citoyenneté européenne », in *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, vol.6, n°1, 2000, pp. 7-18.

Guerrien, Bernard, « Marchandisation et théorie économique », in *Actuel Marx*, vol. 34, no. 2, 2003, pp.121-132.

Iliopoulou Anastasia, « What's in a name ? », in *RTD Eur.*, n°3, 2004, pp. 559-582.

Iliopoulou-Penot Anastasia, « Le rattachement à l'Etat comme critère de l'intégration sociale », in *Revue des Affaires européennes*, n°4, 2013, pp. 651-665.

Iliopoulou-Penot, Anastasia, « Citoyenneté de l'Union, mobilité et intégration dans l'espace européen », in *Revue de l'OFCE*, n°134, 2014, pp. 29-38.

Kochenov, Dimitry, « The Tjebbes Fail », in *European Papers*, vol. 4, n°1, 2019, pp. 319-336.

Lepoutre, Jules, « Les États membres de l'Union peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », in *Petites affiches*, n°19, 2015, pp. 6-12.

Lenaerts, Koen, Bernardeau, Ludovic, « L'encadrement communautaire de la fiscalité directe », in *Cahiers droit européen*, 1-2, 2007, pp. 19-109.

Lenaerts, Koen, « EU citizenship and the European Court of Justice's 'stone-by-stone' approach », in *International Comparative Jurisprudence*, 2015, pp. 1-10.

Lobkowicz (de), Wenceslas, « La sécurité intérieure à l'épreuve de l'élargissement de l'Union européenne », in *Revue française d'administration publique*, vol. 129, n°1, 2009, pp. 99-112.

Marti, Gaëlle, « Territoire(s) et Union européenne », in *Civitas Europa*, vol. 35, n°2, 2015, pp. 25-39.

Neframi, Eleftheria, « Le principe de coopération loyale comme fondement identitaire de l'Union Européenne », in *Revue de l'Union Européenne*, n°556, Dalloz, 2012, pp. 197-203.

Pataut, Étienne, « Citoyenneté de l'Union – Citoyenneté de l'Union européenne et nationalité étatique », in *RTD Eur.*, n°3, 2010, pp. 617-631.

Pataut, Etienne, « Chronique Citoyenneté de l'Union européenne 2012 – La détermination du lien d'intégration des citoyens européens », in *RTD Eur.*, n°3, 2012, pp. 623-630.

Pataut, Etienne, « Les conflits de nationalité face au droit de l'Union », in *Revue critique de droit international privé*, n°2, 2018, pp. 241-256.

Pataut, Etienne, « Chronique Citoyenneté de l'Union – Quand la Cour s'empare de l'effectivité – Effectivité de la nationalité », in *RTD Eur.*, n°3, 2019, pp. 709-717.

Prats, Elena, « Citizenship by investment programmes: express naturalisation for bulky wallets. An arbitrary de jure stratification? », in *Revista de Derecho Politico*, n°106, 2019, pp. 349-379.

Ritleng, Dominique, « L'Union européenne et la pandémie de Covid-19 : de la vertu des crises », in *RTD Eur.*, n°3, 2020, pp. 483-492.

Rizcallah, Cecilia, « Le principe de confiance mutuelle : une utopie malheureuse ? », in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 118/2019, pp. 297-322.

Roeben, Volker, Minnerop, Petra, Telles Pedro, Snell, Juka, « Revisiting Union citizenship from a fundamental rights perspective in the time of Brexit », in *European Human Rights Law Review*, 2018, pp. 450-473.

Shaw, Jo, « The interpretation of European Union Citizenship », in *The Modern Law Review*, 1998, pp. 293-317.

### Articles de Presse

Aït Youssef, Driss, « La sécurité, un droit fondamental », in *The conversation : rubrique Politique + Société*, 5 septembre 2016.

Boltanski, Christophe, « L'Irlande restreint le droit du sol », in *Libération*, 14 juin 2004.

Chastand, Jean-Baptiste, « A Malte, une blogueuse qui dénonçait des affaires de corruption assassinée », in *Le Monde*, 16 octobre 2017.

Chastand, Jean-Baptiste, Michel, Anne, « « Projet Daphne » : Malte, l'île des passeports en or », in *Le Monde*, 19 avril 2018.

Farolfi, Sara, Pegg, David, Orphanides, Stelios, « Cyprus selling EU citizenship to super rich of Russia and Ukraine », in *The Guardian*, 17 septembre 2017.

Le Figaro, AFP, « Meurtre d'une journaliste maltaise : un accusé condamné à 15 ans de prison », in *Le Figaro*, 23 février 2021.

Michel, Anne, « Fraude fiscale : l'OCDE met en garde contre les risques associés à l'octroi de « passeports dorés », in *Le Monde*, 19 février 2018.

Pegg, David, Farolfi, Sara, Shaw, Craig, Pereira, Micael, « Corrupt Brazilian tycoon among applicants for Portugal's golden visas », in *The Guardian*, 18 septembre 2017.

The Shift Team, « Passport Papers : oligarchs, royalty and fugitives », in *The Shift*, 24 avril 2021.

## ***Conférences, Débats***

Fouchet, Julien, *La citoyenneté européenne des britanniques est-elle un bien mal acquis ?*, Rencontre à l'institut de droit comparé de l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, 18 mai 2021.

Gkoka, Sofian, *L'encadrement européen de la compétence des Etats membres en matière de nationalité*, Atelier doctoral à l'institut de droit comparé de l'Université Paris 2 Panthéon-Assas, 5 mars 2021.

Lepoutre, Jules, *Vente de la citoyenneté européenne : la crise des valeurs de l'UE*, Conférence à l'Université Côte d'Azur, 10 mars 2021.

Macron, Emmanuel, *Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie et démocratique*, Discours à la Sorbonne, 26 septembre 2017.

Merkel, Angela, *Discours de Madame la Chancelière Angela Merkel*, Discours au Parlement européen, 13 novembre 2018.

Parlement européen, *Débat sur les graves menaces pour la sécurité par la vente de passeports et de visas de l'UE à des criminels*, 22 octobre 2020, 2020/2824 (RSP), retranscription du débat disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=EN&vodId=0ea2a048-cbcd-6bec-462a-7856fef61bf7&date=20201022#>.

Reding, Viviane, *Debate : EU citizenship for sale*, Parlement européen, 15 janvier 2014, disponible sur : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2014-01-15-ITM-017\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2014-01-15-ITM-017_EN.html).

Renan, Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation*, Conférence à la Sorbonne, 11 mars 1882.

Von der Leyen, Ursula, *Discours sur l'état de l'Union*, Discours au Parlement européen, 16 septembre 2020.

## Sitographie

Baron, Frank, « L'idée de Nation », site internet Vie publique, disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/270294-lidee-de-nation>.

Bux, Udo, « Le Parlement européen : contexte historique », *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, site internet du Parlement européen, 2021, disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/11/le-parlement-europeen-contexte-historique>.

Conseil de l'UE, « La procédure législative ordinaire », site internet du Conseil de l'UE et du Conseil européen, 2021, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>.

Commission européenne, « Eurobaromètre : la confiance dans l'Union européenne s'est accrue depuis l'été dernier », site de la représentation en France, disponible sur : [https://ec.europa.eu/france/news/20210423/eurobarometre\\_confiance\\_accrue\\_dans\\_l\\_ue\\_fr](https://ec.europa.eu/france/news/20210423/eurobarometre_confiance_accrue_dans_l_ue_fr).

Conseil justice et affaires intérieures, Stratégie de sécurité intérieure pour l'Union européenne : vers un modèle européen de sécurité, 2010, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/media/30740/qc3010313frc.pdf>.

Daphne Caruana Galizia Foundation, « Who was Daphne Caruana Galizia ? », disponible sur : <https://www.daphne.foundation/en/about/daphne/>.

Deschamp, Étienne, *L'Europe des citoyens*, CVCE, 2016, disponible sur : <https://www.cvce.eu/collections/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/95a065c6-38e9-45da-8bbe-66f958a8b005>.

Dictionnaire de l'Académie française, disponible sur : <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9C3152>.

Global witness, « *Golden visas* » candidates should be thoroughly screened, Blog, 19 septembre 2017, disponible sur : <https://www.globalwitness.org/en/blog/golden-visas-candidates-should-be-thoroughly-screened/>.

Global witness, Transparency International, *European Getaway : inside the murki world of golden visas*, 2018, 85 pages, disponible sur : <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/corruption-and-money-laundering/european-getaway/>.

Maciejewski, Mariusz, Ratcliff, Christina, McGourty, Amy, « Le marché intérieur : principes généraux », *Fiches thématiques sur l'Union européenne*, site internet du Parlement européen, 2020, disponible sur : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/33/le-marche-interieur-principes-generaux>.

Parlement européen, « Défense : l'Union européenne crée-t-elle une armée européenne ? », *Actualité du Parlement européen*, 24 juin 2019, disponible sur le site du Parlement européen : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/security/20190612STO54310/defense-l-union-europeenne-cree-t-elle-une-armee-europeenne>.

Peers, Steve, « Want to be an EU citizen ? Show me the money ! », in *EU law analysis blogspot*, 28 January 2014, disponible sur : <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/01/want-to-be-eu-citizen-show-me-money.html>.

Saeed, Sabriyah, « What we know about the nationalities of passport applicants : The influence of US populism », in *Passeport Papers*, 2021, disponible sur : <https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/applicant-nationalities>.

The Passeport Papers, « The story of the cash-for-passeports scheme », in *Passeport Papers*, 2021, disponible sur : <https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/applicant-nationalities>.

Toute l'Europe, *La déchéance de nationalité dans l'Union européenne*, 2016, disponible sur : <https://www.touteurope.eu/societe/la-decheance-de-nationalite-dans-l-union-europeenne/>.



## Table des matières

<b>Remerciements.....</b>	<b>3</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>5</b>
<b>Principales abréviations.....</b>	<b>6</b>
<b>Sommaire .....</b>	<b>7</b>
<b>Chapitre Introductif.....</b>	<b>9</b>
Section I <i>Les éléments nécessaires à l'appréhension du phénomène de marchandisation.....</i>	<b>10</b>
§ I <i>La citoyenneté de l'Union, un acquis cardinal de l'Union.....</i>	<b>12</b>
§ II <i>La nationalité, une prérogative des États.....</i>	<b>16</b>
§ III <i>Le lien originel entre nationalité des États membres et citoyenneté de l'Union.....</i>	<b>18</b>
Sous-Paragraphe I <i>Un rapport à la fois dépendant et indépendant.....</i>	<b>19</b>
Sous-Paragraphe II <i>La causalité du lien dans le développement du phénomène de marchandisation de la nationalité.....</i>	<b>21</b>
Section II <i>Une réflexion autour des enjeux du phénomène de marchandisation de la nationalité.....</i>	<b>22</b>
§ I <i>Un essai commandé par le retentissement négatif de ce phénomène sur les réalisations de l'Union européenne.....</i>	<b>23</b>
Sous-Paragraphe I <i>Des conséquences politiques.....</i>	<b>23</b>
Sous-Paragraphe II <i>Des enjeux sécuritaires.....</i>	<b>25</b>
§ II <i>Un essai intéressant au regard du rôle de la citoyenneté dans la construction de l'Union.....</i>	<b>28</b>
Section III <i>Le questionnement d'une redéfinition des rapports relatifs à la citoyenneté de l'Union.....</i>	<b>29</b>

### Première Partie

<i>La redéfinition des compétences consécutives à la citoyenneté de l'Union .....</i>	<b>31</b>
---	-----------

<b>Chapitre I</b>	<b><i>La compétence étatique en matière de vente de la nationalité.</i></b>	<b>31</b>
	Section I <i>La vente de la nationalité ou la marchandisation d'un statut juridique</i>	<b>32</b>
	.....	
	§ I <i>La nationalité, un statut juridique propre à l'État.</i>	<b>33</b>
	§ II <i>La citoyenneté européenne, un statut juridique partagé.</i>	<b>38</b>
	Section II <i>L'universalité des effets en opposition à l'individualité de la décision.</i>	<b>45</b>
	.....	
<b>Chapitre II</b>	<b><i>Le lien entre la nationalité étatique et la citoyenneté européenne invitant une action de l'Union par l'encadrement.</i></b>	<b>50</b>
	Section I <i>Les fondements de l'action par l'encadrement.</i>	<b>50</b>
	Section II <i>La stratégie de l'encadrement en matière de nationalité.</i>	<b>59</b>
 <u><b>Seconde Partie</b></u> 		
	<i>La redéfinition en substance du rapport à la citoyenneté de l'Union</i>	<b>71</b>
<b>Chapitre I</b>	<b><i>D'un outil de l'intégration économique à une réalisation de l'intégration politique : l'évolution de la citoyenneté de l'Union.</i></b>	<b>71</b>
	Section I <i>La résurgence du « lien effectif » entre le national et son État.</i>	<b>72</b>
	§ I <i>La condamnation de la nationalité effective par la Cour de justice afin de garantir la réalisation du marché intérieur.</i>	<b>72</b>
	§ II <i>Le dépassement de la vision instrumentaliste de la citoyenneté.</i>	<b>76</b>
	Section II <i>La transposition du « lien réel » à la citoyenneté de l'Union.</i>	<b>81</b>
<b>Chapitre II</b>	<b><i>Une volonté significative de la Commission européenne de répondre des obligations sécuritaires.</i></b>	<b>91</b>
	Section I <i>L'action de l'Union fondée sur la protection des citoyens européens, attribution de chaque communauté politique.</i>	<b>92</b>
	Section II <i>La volonté de l'Union de protéger les valeurs et un mode de vie européen.</i>	<b>99</b>
	.....	
<b>Conclusion</b>		<b>107</b>

<b>Bibliographie générale .....</b>	<b>111</b>
<b>Sitographie .....</b>	<b>122</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>125</b>