

L'ENCADREMENT EUROPÉEN DE LA COMPÉTENCE DES ÉTATS MEMBRES EN MATIÈRE DE NATIONALITÉ

PAR

Sofia GKOKA

Doctorante à l'université Paris II Panthéon-Assas

« Un droit d'avoir des droits¹. »
Hannah Arendt, 1951.

INTRODUCTION

Le 20 octobre 2020, la Commission européenne lance des procédures d'infraction contre Chypre et Malte en leur adressant des lettres de mise en demeure concernant leurs programmes de citoyenneté par investissement, également appelés « passeports dorés² ». C'est ainsi que la question de la relation entre la citoyenneté européenne et la nationalité étatique, et par conséquent celle de l'étendue du pouvoir des États membres de déterminer les conditions de l'attribution et de la perte de la nationalité – pourtant compétence résiduelle –, se retrouve encore une fois dans l'actualité.

Dans son communiqué de presse, la Commission européenne souligne que

l'octroi de la nationalité – et donc de la citoyenneté de l'Union – par ces États membres en échange d'un paiement ou d'un investissement prédéterminé et sans que les personnes acquérant la nationalité ne fassent état d'un lien réel avec les États membres concernés n'est pas compatible avec le principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne. Cela porte également atteinte à l'intégrité

¹ La citoyenneté constitue « un droit d'avoir des droits », pour reprendre la formule de Hannah Arendt qui forge, en 1951, dans la première édition de son ouvrage *Les Origines du totalitarisme*, la notion de « droit d'avoir des droits [right to have rights] » ; H. ARENDT, *Les Origines du totalitarisme. L'impérialisme* (1951), trad. Martine Leiris, rév. Hélène Frappat, Paris, Fayard, 2010, p. 297.

² Commission européenne, *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*, Communiqué de presse, 20 octobre 2020, disponible en ligne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1925 (consulté le 25 mai 2021).

du statut de citoyen de l'Union prévu à l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne³.

Il est à noter que les programmes de citoyenneté par investissement, qui permettent à une personne d'acquérir une nouvelle nationalité sur la seule base d'un investissement ou d'un paiement⁴, se trouvent au centre des préoccupations des institutions européennes depuis 2013. En octobre 2013, le gouvernement maltais avait décidé de mettre en place un programme de vente de la nationalité baptisé « *Individual Investor Programme* » (IIP), modifiant les dispositions du *Maltese Citizenship Act*. Le projet prévoyait un prix de vente de la nationalité fixé à 1,15 million d'euros (principalement répartis entre une donation à l'État et un investissement immobilier). Ce projet, qui a été adopté le 15 novembre 2013, ne prévoyait aucune condition préalable à la naturalisation, pas plus d'ailleurs qu'une résidence au moment de, ou postérieure à, la naturalisation. Ce programme a rapidement attiré l'attention des institutions européennes⁵. Plusieurs groupes parlementaires européens ont déposé un projet de résolution commune condamnant une telle pratique.

Le 15 janvier 2014, à l'occasion des discussions relatives à ce projet de résolution, Viviane Reding, vice-présidente de la Commission européenne, a fait connaître la position de la Commission européenne :

Les États membres devraient user de leurs prérogatives pour conférer la nationalité dans un esprit de coopération loyale avec les autres États membres, comme stipulé dans les traités européens. En conformité avec le critère utilisé en droit international public, les États membres ne devraient délivrer leur nationalité qu'aux personnes qui possèdent un « lien effectif » ou une « connexion effective » avec le pays en question. [...] Je n'appelle pas à une extension des pouvoirs juridiques de la Commission aux fins de déterminer ce qui caractérise la nationalité ou bien ses règles d'octroi. La Commission attend toutefois des États qu'ils agissent en pleine conscience de leurs décisions. [...] Il est clair que le principe de coopération loyale, qui est inscrit au sein des traités européens (article 4 paragraphe 3

3 Sur la procédure à suivre, les gouvernements chypriote et maltais disposent d'un délai de deux mois pour répondre aux lettres de mise en demeure. Si leurs réponses ne sont pas satisfaisantes, la Commission pourra émettre un avis motivé sur ce sujet. La Commission européenne a également adressé un nouveau courrier à la Bulgarie pour lui faire part de ses préoccupations concernant un programme de citoyenneté par investissement géré par cet État membre et lui demander de plus amples informations. Le gouvernement bulgare dispose d'un délai d'un mois pour répondre à la lettre demandant des informations complémentaires, à l'issue duquel la Commission décidera des éventuelles suites à donner. Il est à noter que Chypre a déjà annoncé son intention de suspendre son programme de « passeports dorés ».

4 J. DŽANKIĆ, « The pros and cons of *ius pecuniae*: Investor citizenship in comparative perspective », *EUI Working Papers*, n° 14, Robert Schuman Centre of Advanced Studies, 2012, p. 1-27, disponible en ligne (uniquement en anglais) : https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/21476/RSCAS_2012_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consulté le 25 mai 2021).

5 Pour une série des commentaires sur le cas maltais, cf. A. SHACHAR, R. BAUBÖCK (dir.), « Should Citizenship be for Sale? », *EUI Working Papers*, n° 1, Robert Schuman Centre of Advanced Studies, 2014, disponible en ligne : https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29318/RSCAS_2014_01.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consulté le 25 mai 2021) ; J. LÉPOUTRE, *Nationalité et Souveraineté*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », vol. 196, 2020, p. 391-396.

TUE), devrait conduire les États membres à prendre en compte les effets de leurs décisions en matière de nationalité à l'égard des autres États membres et de l'Union dans son ensemble. C'est pourquoi la Commission suit avec beaucoup d'attention tous les développements relatifs à la nationalité au sein des États membres. [...] [La] citoyenneté est un élément fondamental de notre Union, et on ne peut lui étiqueter aucun prix⁶.

Le lendemain, le Parlement a adopté une résolution sur « la citoyenneté européenne à vendre⁷ » dans laquelle il a affirmé craindre que les programmes nationaux impliquant la « vente pure et simple, directe ou indirecte » de la citoyenneté européenne ne sapent la notion même de « citoyenneté européenne ». Tout en soulignant que « la citoyenneté européenne ne devrait jamais devenir une marchandise comme une autre », il « fait observer que 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 », et qu'en conséquence il « prie Malte de mettre son régime d'octroi de la citoyenneté en conformité avec les valeurs de l'Union ». Il a également demandé à la Commission européenne de déterminer si les différents programmes nationaux d'octroi de la citoyenneté sont conformes aux valeurs européennes et à l'esprit et à la lettre de la législation et des pratiques de l'Union européenne et d'établir « des lignes directrices concernant l'accès à la citoyenneté de l'Union dans le cadre des régimes nationaux ».

On pourrait affirmer alors qu'il s'agit d'une réaction « sans précédent » en droit de la nationalité au sein des institutions européennes⁸. Jamais auparavant le pouvoir d'un État membre en matière de nationalité n'avait été mis en cause par les institutions européennes⁹, au moins d'une manière assez explicite. Face au risque de l'engagement d'une procédure judiciaire en manquement un temps évoqué par la Commission européenne, Malte participe à une session de négociation sur son programme de vente de la nationalité. Dans un communiqué commun adopté le 29 janvier 2014, Malte consent à mettre en place une

6 Parlement européen, débats, 15 janvier 2014, CRE 17 : « *Member States should use their prerogatives to award citizenship in the spirit of sincere cooperation with the other Member States, as stipulated by the EU Treaties. In compliance with the criterion used under public international law, Member States should only award citizenship to persons where there is a "genuine link" or "genuine connection" to the country in question. [...] I am not calling for the Commission to obtain extension of its legal power to determine what constitutes nationality or the rules granting it. The Commission nevertheless expects from the Member States that they act in full awareness of the consequences of their decisions. [...] It is a fact that the principle of sincere cooperation, which is inscribed in the EU Treaties (Article 4(3) of the Treaty on European Union), should make the Member States take account of the impact of the decisions they take in the field of nationality on other Member States and on the Union as a whole. That is why the Commission follows any developments concerning citizenship in the Member States very closely. [...] It [Citizenship] is a fundamental element of our Union and one cannot put a price tag on it.* »

7 Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2014 sur la citoyenneté de l'Union européenne à vendre n° 2013/2995 RSP, disponible en ligne : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0038_FR.html (consulté le 25 mai 2021).

8 Pour une critique concernant le cas maltais, cf. D. KOCHENOV, « Citizenship for Real: Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price », dans R. BAUBÖCK (dir.), *Debating Transformations of National Citizenship*, Cham, Springer Verlag, 2018, p. 51-56, disponible en ligne (uniquement en anglais) : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2385340 (consulté le 25 mai 2021).

9 J. LÉPOUTRE, *Nationalité et Souveraineté*, op. cit., p. 392.

exigence de résidence de douze mois préalable à la naturalisation pour assurer des « liens effectifs » entre le demandeur et l'État¹⁰. La législation maltaise a été alors modifiée le 4 février pour intégrer cette nouvelle condition de résidence préalable¹¹.

Un État membre de l'Union accepte ainsi de revoir les dispositions de sa législation sur la nationalité, pourtant compétence exclusive, suite aux demandes conjointes de la Commission et du Parlement sur le fondement de l'exigence d'un exercice loyal des compétences au regard des objectifs et des valeurs de l'Union¹².

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.

Or, les programmes de citoyenneté par investissement se trouvent toujours au centre des préoccupations des institutions européennes. Si le cas maltais a été particulièrement discuté, la pratique est aujourd'hui largement répandue et d'autres États membres ont adopté des réglementations en ce sens¹³. La Commission européenne¹⁴ a fréquemment fait part de ses vives préoccupations concernant lesdits programmes et certains risques qui y sont associés. Comme elle l'indique dans son rapport de janvier 2019¹⁵, ces risques portent en particulier sur la sécurité, le blanchiment de capitaux, la fraude fiscale et la corruption, et la Commission suit les questions plus larges de la conformité avec le droit de l'Union soulevées par les programmes de citoyenneté et de résidence par investissement. Elle précise que

10 Commission européenne, *Joint Press Statement by the European Commission and the Maltese Authorities on Malta's Individual Investor Programme (IIP)*, 29 janvier 2014, MEMO/14/70 : « *The amendments include genuine links to Malta through the introduction of an effective residence status in Malta prior to the possibility to acquire Maltese naturalisation. No certificate of naturalisation will be issued unless the applicant provides proof that he/she has resided in Malta for a period of at least 12 months immediately preceding the day of issuing of the certificate of naturalisation. [...] The Commission's services welcomed the announced amendments concerning the residence requirement – done in good faith and in a spirit of sincere cooperation and both parties express satisfaction about the understanding reached on this issue* », disponible en ligne (uniquement en anglais) : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_14_70 (consulté le 25 mai 2021).

11 S. CARRERA, « How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union? », *CEPS Policy Paper in Liberty and Security*, n° 64, 2014.

12 J. LÉPOUTRE, *Nationalité et Souveraineté*, op. cit., p. 393.

13 Pour une enquête intéressante sur la question, cf. A. A. ABRAHAMIAN, *Citoyennetés à vendre. Enquête sur le marché international des passeports*, Montréal, Lux Éditeur, 2016, 192 p. ; K. SURAK, « Global Citizenship 2.0 The Growth of Citizenship by Investment Programs », *IMC Research paper*, n° 2, 2016 ; J. DŽANKIĆ, *The Global Market for Investor Citizenship*, Palgrave Macmillan, 2019, p. 171-212 ; Commission Staff Working Document accompanying the report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union, Brussels, 23 janvier 2019, SWD(2019) 5 final.

14 La Commission a présenté jusqu'à maintenant neuf rapports sur la citoyenneté de l'Union européenne (1993, 1997, 2001, 2004, 2008, 2010, 2013, 2017 et 2019). Elle a publié un *Rapport 2010 sur la citoyenneté de l'Union – Lever les obstacles à l'exercice des droits des citoyens de l'Union*, 3 novembre 2010, COM(2010) 603.

15 Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne*, 23 janvier 2019, COM(2019) 12 final.

[l]’octroi de la naturalisation sur la seule base d’un paiement monétaire, sans autre condition attestant l’existence d’un lien réel avec l’État membre accordant la naturalisation et/ou ses citoyens, s’écarte des modes traditionnels d’octroi de la nationalité dans les États membres et affecte la citoyenneté de l’Union.

De plus, dans une résolution adoptée le 10 juillet 2020¹⁶, le Parlement européen a une nouvelle fois invité les États membres à supprimer progressivement, dans les meilleurs délais, tous les programmes existants de citoyenneté par investissement ou de résidence par investissement. La présidente Ursula von der Leyen, dans son discours sur l’état de l’Union du 16 septembre 2020, a déclaré que les valeurs européennes ne sont pas à vendre¹⁷.

En effet, l’octroi et le retrait de la nationalité relèvent de la compétence résiduelle des États membres. En même temps, la décision de l’acquisition et de la perte de la nationalité a pour effet d’entraîner respectivement l’acquisition ou la perte de la citoyenneté de l’Union européenne, statut fondamental au sein de l’Union européenne, et des droits qui l’accompagnent. Elle entre donc dans le champ d’application du droit de l’Union européenne et doit se faire dans le respect de celui-ci¹⁸. Eu égard, d’une part, à l’intention constante du Parlement et de la Commission de lutter contre de tels programmes et, d’autre part, à l’intention de plus en plus d’États membres d’adopter des réglementations en ce sens, il est intéressant d’étudier dans quelle mesure les instances européennes disposent des moyens de contrainte juridique afin d’intervenir dans le domaine de la nationalité et d’empêcher les États membres de vendre leur nationalité, et par conséquent la citoyenneté européenne.

Même si l’essentiel des compétences en matière de nationalité demeure entre les mains des États membres, dès très tôt on pourrait affirmer une intervention progressive de la part de l’Union européenne dans ce domaine (I). Toutefois, la nature particulière des programmes de citoyenneté par investissement nous conduit à s’interroger sur la suffisance du cadre juridique actuel afin de

16 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 évolutions récentes, 2020/2686(RSP) : « 31. invite une nouvelle fois les États membres à procéder dès que possible à la suppression progressive de tout système existant d’octroi de la citoyenneté ou du droit de résidence contre investissement, surtout en l’absence de contrôles et de transparence, afin de limiter autant que possible les menaces, souvent associées, du blanchiment d’argent et de l’affaiblissement de la confiance mutuelle et de l’intégrité de l’espace Schengen, et d’atténuer tout autre risque politique, économique ou de sécurité pesant sur l’Union et ses États membres ; invite la Commission à rendre compte dès que possible des mesures qu’elle entend mettre en place en ce qui concerne les systèmes de citoyenneté ou du droit de résidence contre investissement, ainsi que de toute conclusion du groupe d’experts créé à cet effet ; invite la Commission à continuer à évaluer si les conditions préalables à l’ouverture de procédures d’infraction contre des États membres pour violation de l’article 4, alinéa 3, du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (traité FUE) sont réunies », disponible en ligne : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0204_FR.html (consulté le 25 mai 2021).

17 Commission européenne, Discours sur l’état de l’Union de la présidente von der Leyen en session plénière du Parlement européen, 16 septembre 2020, disponible en ligne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/SPEECH_20_1655 (consulté le 25 mai 2021).

18 CJCE, 7 juillet 1992, *Mario Vicente Micheletti e.a. c/ Delegación del Gobierno en Cantabria*, aff. C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295, pt 10.

permettre une intervention directe de l'Union européenne sur les conditions de l'octroi de la nationalité étatique, et par conséquent de la citoyenneté européenne (II).

I. UNE INTERVENTION PROGRESSIVE DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LA COMPÉTENCE DES ÉTATS EN MATIÈRE DE NATIONALITÉ

L'évolution du statut de citoyen européen et des avantages qu'il offre a conduit la Cour de justice de l'Union européenne à affirmer, dans une jurisprudence désormais constante, que la compétence des États membres doit être exercée dans le respect du droit de l'Union européenne et à se diriger vers une réduction du caractère discrétionnaire des prérogatives des États, une jurisprudence qui reste pourtant assez restreinte (A). De plus, la nature particulière des programmes de citoyenneté par investissement permet l'entrée en jeu de nouveaux principes en matière de droit de la nationalité, laissant envisager l'émergence d'une contrainte juridique de l'Union européenne (B).

A. L'encadrement limité de la compétence étatique en matière de nationalité par la CJUE

Consacrée par le traité de Maastricht de 1992, la citoyenneté européenne est accordée à tous les ressortissants des États membres de l'Union européenne. Conformément aux traités, est citoyen de l'Union européenne toute personne ayant la nationalité d'un État membre¹⁹. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas²⁰, telle une « citoyenneté de superposition²¹ ». Les conditions alors de l'acquisition et de la perte de la citoyenneté européenne sont réglées par les droits nationaux des États membres²². Afin d'affirmer d'une manière encore plus explicite la compétence étatique en matière de nationalité, à l'occasion de l'adoption du traité sur l'Union européenne, à Maastricht, la Conférence intergouvernementale a adopté une déclaration (déclaration n° 2) relative à la nationalité d'un État membre, dont le texte est le suivant :

La Conférence déclare 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

19 L'article 9 TUE se lit comme suit : « Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. » L'article 20 TFUE (ex-article 17 TCE) se lit comme suit : « 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. »

20 F. PERALDI-LENEUF, « Citoyenneté ou paradoxe démocratique », dans L. BURGORGUE-LARSEN (dir.), *La France face à la Charte des droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, coll. « CREDHO », 2005, p. 692.

21 P. DOLLAT, « Citoyenneté de superposition et constitution démocratique européennes », *Rev. UE*, n° 614, 2018, p. 25-33 ; J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, LGDJ, coll. « Manuel », 6^e éd., 2010, p. 403-409.

22 C. CLOSA, « Citizenship of the Union and Nationality of the Member States », *Common Market Law Review*, vol. 32, n° 2, 1995, p. 487.

tel État membre est réglée uniquement par référence au droit national de l'État concerné. Les États membres peuvent préciser, pour information, quelles sont les personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants aux fins poursuivies par la Communauté en déposant une déclaration auprès de la présidence ; ils peuvent, le cas échéant, modifier leur déclaration.

À cet égard, l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne n'a rien modifié à l'affaire. Plus clair encore que l'ex-article 17 du traité instituant la Communauté européenne (TCE), le nouvel article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) renforce encore la compétence étatique en matière de nationalité en affirmant que la citoyenneté « s'ajoute [et non plus « complète »] à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas²³ ». Les États membres de l'Union européenne ont alors conservé la prérogative régaliennne de définir les règles d'attribution et de perte de la nationalité et de dire quelles personnes physiques doivent être considérées comme leurs ressortissants.

Par conséquent, l'octroi, de la citoyenneté de l'Union européenne relève d'une décision qui appartient aux États membres. « Le régime d'acquisition de la citoyenneté européenne est aujourd'hui, pour ainsi dire, composé des vingt-huit législations²⁴ relatives à la nationalité des États membres de l'Union²⁵. » À première vue, on pourrait alors dire que le droit qui régit la citoyenneté européenne est caractérisé par une nature fragmentée. En effet, ce sont les vingt-sept législations nationales en matière de nationalité qui forment les règles européennes concernant l'acquisition et la perte de la citoyenneté européenne. Lorsqu'un État membre accorde la nationalité, la personne concernée devient automatiquement citoyenne de l'Union européenne et jouit de tous les droits liés à ce statut.

Depuis sa création, la citoyenneté européenne a été développée par la Charte des droits fondamentaux et la directive 2004/38/CE²⁶. De plus, la Cour de justice de l'Union européenne (à l'époque, Cour de justice des Communautés européennes) a, dès 1998, affirmé que le statut de citoyen de l'Union s'accompagnait de devoirs et de droits prévus par le traité, dont celui de ne pas subir de discrimination en raison de la nationalité. Le 20 septembre 2001, à l'occasion de son important arrêt *Rudy Grzelczyk c/ Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*²⁷, la Cour de justice a jugé que « le statut de citoyen de l'Union a

23 É. PATAUT, « Citoyenneté de l'Union européenne et nationalité étatique », *RTD eur.*, 2010, p. 618.

24 Vingt-sept, à présent.

25 J. LÉPOTRE, « Les États membres de l'Union peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », *LPA*, n° 19, 2015, p. 6.

26 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit 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 et 93/96/CEE, *JOUE* n° L 158, 30 avril 2004, p. 77-123.

27 CJCE, 20 septembre 2001, *Rudy Grzelczyk c/ Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, aff. C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres²⁸ ». C'est de cette affirmation jurisprudentielle que découle l'encadrement de la compétence étatique par le droit de l'Union européenne. « La citoyenneté de l'Union est un statut dans la mesure où l'article 20, paragraphe 2, du TFUE, attache à la qualité de citoyen les droits et les devoirs prévus par les traités²⁹. »

En raison de l'évolution de la citoyenneté européenne, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé, dans une jurisprudence désormais constante³⁰, que si la définition des conditions d'acquisition et de perte de la nationalité relève de la compétence de chaque État membre, cette compétence doit être exercée dans le respect du droit de l'Union européenne. Le respect du droit de l'Union européenne suppose 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 européenne.

Plus précisément, cette limitation de la compétence des États membres en matière de nationalité est apparue pour la première fois, dès 1992, dans l'arrêt *Micheletti*³¹, presque au même moment que la création de la citoyenneté européenne par le traité de Maastricht. La Cour a eu l'occasion de préciser, dans ladite affaire, que la compétence étatique en la matière « doit », elle aussi, « être exercée dans le respect du droit communautaire ». Pourtant, ce n'est que presque deux décennies plus tard que la portée réelle de cette réserve a été clarifiée, avec l'arrêt *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern*³², qui concernait la perte de la nationalité d'un État membre³³. Tout en confirmant que la compétence en matière de nationalité relève de l'État, la Cour a jugé que le fait de perdre la citoyenneté européenne « relève, par sa nature et ses conséquences, du droit de l'Union³⁴ ». Le juge de Luxembourg a ainsi consacré le principe selon lequel une décision de retrait de la naturalisation devait être susceptible d'un contrôle juridictionnel pour tenir 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'Union³⁵ ». Dans ses conclusions, l'avocat général M. Miguel Poiares Maduro a souligné :

28 CJCE, 17 septembre 2002, *Baumbast et R.*, aff. C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493.

29 F. MARTUCCI, *Droit de l'Union européenne*, Dalloz, coll. « Hypercours », 2^e éd., 2019, p. 82-84 ; J. SHAW, « Political Rights and Multilevel Citizenship in Europe », dans E. GUILD, K. GROENENDIJK, S. CARRERA (dir.), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Surrey, Ashgate, 2009, p. 29.

30 CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti e.a. c/ Delegación del Gobierno en Cantabria*, aff. C-369/90, préc., pt 10 ; CJCE, 11 novembre 1999, *État belge/Mesbah*, aff. C-179/98, ECLI:EU:C:1999:549, pt 29 ; CJCE, 20 février 2001, *Kaur*, aff. C-192/99, ECLI:EU:C:2001:106, pt 19 ; CJCE, 19 octobre 2004, *Zhu and Chen*, aff. C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639, pt 37 ; CJUE, 2 mars 2010, *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, pt 39 ; CJUE, Gde Chbr., 12 mars 2019, *Tjebbes e.a. c/ Minister van Buitenlandse Zaken*, aff. C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.

31 CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti e.a. c/ Delegación del Gobierno en Cantabria*, aff. C-369/90, préc., pt 10.

32 CJUE, 2 mars 2010, *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, préc.

33 A. RIGAUX, « Retrait de la nationalité d'un État membre : recherche d'un équilibre entre les prérogatives des États membres et les exigences de l'Union », *Europe*, n° 5, mai 2019, p. 7-10.

34 CJUE, 2 mars 2010, *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, préc., pt 42.

35 *Ibid.*, pt 56.

Il s'agit de deux notions tout à la fois inextricablement liées et autonomes. 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 nationalité. [...] [C]e n'est pas que l'acquisition et la perte de la nationalité (et, partant, de la citoyenneté de l'Union) sont en soi régies par le droit communautaire, mais les conditions de l'acquisition et de la perte de la nationalité doivent être compatibles avec les règles communautaires et respecter les droits du citoyen européen³⁶.

L'arrêt *Tjebbes*³⁷ s'inscrit dans cette dynamique initiée par la Cour de justice qui, en équilibriste, entend confirmer la compétence des États en matière de nationalité, mais pose aussi des limites à leur pouvoir. En l'occurrence, elle exige que la perte de nationalité de plein droit puisse être contrôlée individuellement par un juge qui examinera ses conséquences, pour l'intéressé, au regard du droit de l'Union européenne³⁸.

Il est à noter alors que des perspectives jurisprudentielles d'extension du contrôle de la Cour de justice se dessinent donc en matière de perte de la nationalité. Le lancement récent de procédures d'infraction par la Commission européenne permet d'envisager un contrôle en matière d'acquisition de la nationalité.

B. Les nouvelles contraintes soulevées par la Commission européenne et le Parlement : le principe de coopération loyale

C'est le Parlement européen qui, dans sa résolution du 16 janvier 2014, a posé les premières bases de l'application du principe de coopération loyale au droit de la nationalité. 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, 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'Union européenne, et le droit d'accéder au marché intérieur pour y exercer des activités économiques. Étant donné la nature de la citoyenneté de l'Union européenne, ces programmes ont des implications pour l'Union européenne dans son ensemble. Lorsqu'un État membre accorde la nationalité, la personne concernée devient automatiquement citoyenne de l'Union européenne et jouit de tous les droits liés à ce statut.

Quant au principe de coopération loyale avec les autres États membres et l'Union, il est énoncé à l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union euro-

³⁶ Conclusions de l'avocat général M. POIARES MADURO, présentées le 30 septembre 2009, dans l'affaire *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, ECLI:EU:C:2009:588, pt 23.

³⁷ CJUE, Gde Chbr., 12 mars 2019, *M.G. Tjebbes e.a. c/ Minister van Buitenlandse Zaken*, aff. C-221/17, préc.

³⁸ X. MINY, F. BOUHON, « Nationalité et citoyenneté, les deux visages du Janus européen – La conformité de la perte de plein droit de la nationalité d'un État membre au regard du droit européen (obs. sous CJUE, Gde Chbr., arrêt *Tjebbes*, 12 mars 2019, C-221/17) », *RTDH*, n° 119, 2019, p. 719-741.

péenne (TUE)³⁹ et oblige les États membres à s'abstenir de toute mesure susceptible de compromettre la réalisation des objectifs de l'Union. Le principe de coopération loyale a été interprété de différentes manières⁴⁰, mais comprend généralement une obligation de contribuer activement au respect du droit de l'Union européenne et une obligation de s'abstenir de tout comportement contraire aux objectifs de l'Union européenne⁴¹. Il oblige par exemple les États membres à adopter des mesures complémentaires visant à assurer l'efficacité des normes européennes, sans que celles-ci l'exigent expressément, ou encore à coopérer avec les institutions européennes et inversement, ou à porter assistance à un autre État membre. Le principe de coopération loyale peut encore être utilisé pour affirmer le devoir des États membres de ne pas faire usage de leurs compétences si cela conduisait à entraver le fonctionnement interne des institutions⁴².

Comme il a été noté par Jelena Džankić,

la citoyenneté de l'Union européenne renforce la valeur de la nationalité étatique en vertu de droits supplémentaires opposables au-delà des frontières spécifiques de l'État membre. De cette manière, la citoyenneté de l'Union européenne favorise la possibilité pour les États membres d'attirer des investisseurs à se naturaliser, car l'acquisition de la nationalité étatique leur offre un point d'accès aux avantages de la citoyenneté de l'Union européenne⁴³.

Par conséquent, les effets des programmes de citoyenneté par investissement ne se limitent pas aux États membres qui les appliquent et ne sont pas neutres à l'égard des autres États membres et de l'Union européenne dans son ensemble. La citoyenneté de l'Union européenne est attribuée à toute personne ayant la nationalité d'un État membre ; elle s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. Cela implique également que les États conservent la maîtrise des conditions d'attribution de leur nationalité, sans pouvoir restreindre les effets de condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice des libertés fondamentales prévues par le traité. De manière plus

39 L'article 4, § 3, TUE se lit comme suit : « 3. 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. Les États membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union. Les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union. »

40 E. NEFRAMI, « The Duty of Loyalty: Rethinking Its Scope Through its Application in the Field of EU External Relations », *Common Market Law Review*, vol. 47, 2010, p. 323-359.

41 M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

42 Pour un développement plus complet, cf. J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, op. cit., p. 973-981.

43 J. DŽANKIĆ, « Investment-based citizenship and residence programmes in the EU », *EUI Working Papers*, n° 8, Robert Schuman Centre of Advanced Studies, 2015 : « EU citizenship enhances the value of national citizenship by virtue of additional rights enforceable beyond the specific Member State's borders. In such a manner, the EU citizenship amplifies the opportunities for Member States to attract investors to naturalise as their national membership offers an access point to the benefits of EU citizenship. »

générale, l'arrêt *Ruiz Zambrano*⁴⁴ a développé le principe énoncé dans l'arrêt *Rottmann*, en jugeant que l'article 20 TFUE s'opposait à toute mesure nationale qui priverait un citoyen européen « d'exercer l'essentiel des droits conférés par [son] statut de citoyen de l'Union⁴⁵ ».

Certains soutiennent que les programmes de citoyenneté par investissement ne soulèvent aucun problème en ce qui concerne le droit de l'Union européenne. Le professeur Dimitry Kochenov, par exemple, souligne que les cas soulevés par la CJUE diffèrent des cas liés aux programmes de citoyenneté par investissement, car les effets de ces programmes sont très limités vers les autres États membres. D'autres ont souligné que le débat est plus complexe⁴⁶. Selon Steve 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. Il conclut ensuite que

si la Cour de justice pourrait être ouverte à accepter des variantes étendues des principes du *jus soli* et du *jus sanguinis* pour acquérir la nationalité d'un État membre, serait-elle ouverte à accepter le principe du *jus argentum* ? Nous ne pouvons être sûrs que lorsque la Cour de justice est saisie de la question ; mais nous pouvons difficilement être sûrs que ce serait le cas⁴⁷.

Étant donné que, en vertu de l'article 20 TFUE, la citoyenneté de l'Union est une conséquence automatique de la possession de la nationalité d'un État membre et qu'un État membre d'accueil ne peut limiter les droits des citoyens de l'Union naturalisés, au motif qu'ils ont acquis la nationalité d'un autre État membre sans justifier d'aucun lien avec l'État qui la leur a octroyée, chaque État membre doit veiller à ce que la nationalité ne soit pas attribuée en l'absence d'un « lien réel » avec le pays ou ses ressortissants. Comme les traités ne définissent ainsi aucune condition supplémentaire pour l'accès à la citoyenneté européenne que celle de la possession de la nationalité d'un État membre, les règles nationales qui permettent l'acquisition de la nationalité étatique en l'absence d'un « lien réel » avec l'État ne semblent pas enfreindre le droit de l'Union européenne. Cependant, on pourrait envisager que ces règles aillent à l'encontre de tout autre objectif de l'Union européenne. On pourrait peut-être

44 CJUE, Gde Chbr., 8 mars 2011, *Gerardo Ruiz Zambrano c/ Office national de l'emploi (ONEm)*, aff. C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124.

45 *Ibid.*, pt 42.

46 D. KOCHENOV, « Citizenship for Real: Its Hypocrisy, Its Randomness, Its Price », dans R. BAUBÖCK (dir.), *Debating Transformations of National Citizenship*, Cham, Springer Verlag, 2018, p. 51-56, disponible en ligne (uniquement en anglais) : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2385340 (consulté le 25 mai 2021).

47 S. PEERS, « Want to be an EU citizen? Show me the money! », *EU Law analysis blogspot*, 28 janvier 2014 : « While the Court of Justice might be willing to accept extensive variants of the *jus soli* and *jus sanguinis* principles for acquiring the nationality of a Member State, would it be willing to accept the principle of *jus argentum*? We cannot be certain until the Court of Justice is seized of the question; but we can hardly be sure that it would », disponible en ligne (uniquement en anglais) : <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/01/want-to-be-eu-citizen-show-me-money.html> (consulté le 25 mai 2021).

faire valoir que c'est le cas lorsque les programmes de citoyenneté par investissement encouragent d'importantes malversations qui portent atteinte aux intérêts d'autres États membres et de l'Union européenne dans son ensemble. Par exemple, si les programmes de citoyenneté par investissement facilitent structurellement le blanchiment d'argent et d'autres pratiques criminelles, il peut y avoir un moment où ils sapent effectivement les objectifs poursuivis par l'Union européenne et, avec cela, le principe de coopération loyale. Pourtant, cet argument ne concernerait que les effets secondaires de tels régimes et non la pratique en tant que telle⁴⁸.

II. UNE INTERVENTION « EXPLICITE » DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ

La Commission européenne considère que « l'octroi de la nationalité – et donc de la citoyenneté de l'Union européenne – par ces États membres en échange d'un paiement ou d'un investissement prédéterminé et sans que les personnes acquérant la nationalité ne fassent état d'un *lien réel* avec les États membres⁴⁹ » est contraire au principe de coopération loyale et porte atteinte à l'intégrité du statut de citoyen de l'Union européenne. Le développement des programmes de vente de la nationalité force alors la réflexion sur les moyens potentiels de contrainte à leur égard et a mis en avant la question de réguler les critères nationaux d'attribution de la nationalité en soulignant la nécessité de l'existence d'un « lien réel » (A). De plus, il pourrait mettre en avant la nécessité potentielle d'une révision du cadre juridique de la citoyenneté européenne et des conditions de son attribution (B).

A. La condition du « lien réel »

La Commission européenne dans son communiqué de presse du 20 octobre 2020 considère que « l'octroi de la citoyenneté de l'Union en échange d'un paiement ou d'un investissement prédéterminé et sans que les personnes acquérant la citoyenneté ne fassent état d'un lien réel avec les États membres concernés compromet la nature profonde de la citoyenneté de l'UE⁵⁰ ». À l'appui de son argument selon lequel les États membres doivent veiller à ce que la nationalité ne soit pas accordée en l'absence de « lien réel », la Commission européenne invoque l'arrêt *Nottebohm* de 1955⁵¹. Dans cet arrêt, la Cour internationale de justice a posé la règle dite de la « nationalité effective », en vertu de laquelle il doit exister un « lien réel » de rattachement entre l'individu et

48 M. VAN DEN BRINK, « Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward? », *EUI Working Papers*, Robert Schuman Centre of Advanced Studies., n° 76, 2020, p. 1-17 ; S. CARRERA, « How much does EU citizenship cost? The Maltese citizenship-for-sale affair: A breakthrough for sincere cooperation in citizenship of the union? », *op. cit.*

49 Commission européenne, *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*, Communiqué de presse, préc. (nous soulignons).

50 *Ibid.*

51 CIJ, 6 avril 1955, *Nottebohm* (deuxième phase), C.I.J. Rec., 1955, p. 23.

l'État dont il revendique la nationalité. Ce lien peut être apprécié à partir d'un ensemble de considérations dont la résidence, l'activité professionnelle ou l'implication politique.

L'exigence d'un « lien réel » a créé beaucoup de débats dans la doctrine⁵². Le communiqué de presse dans lequel la Commission européenne expose ses arguments juridiques est bref. Tout d'abord, il n'est pas clair si la Commission considère que l'absence d'un « lien réel » est à elle seule problématique ou si l'octroi de la citoyenneté de l'Union européenne à des fins d'investissement combiné à l'absence de « lien réel » est ce qui justifie sa contestation juridique. Dans son raisonnement, afin de justifier la nécessité d'un « lien réel », la Commission européenne mentionne :

Étant donné la nature de la citoyenneté de l'Union, ces programmes ont des implications pour l'Union dans son ensemble. Lorsqu'un État membre accorde la nationalité, la personne concernée devient automatiquement citoyen de l'Union et jouit de tous les droits liés à ce statut, tels que le droit de circuler, de séjourner et de travailler librement au sein de l'Union, ou le droit de vote aux élections municipales et aux élections du Parlement européen. Par conséquent, les effets des programmes de citoyenneté par investissement ne se limitent pas aux États membres qui les appliquent et ne sont pas neutres à l'égard des autres États membres et de l'Union dans son ensemble⁵³.

Or, les dispositions des traités successifs, de Maastricht à Lisbonne, insistent sur le fait que la citoyenneté s'ajoute automatiquement à la nationalité des États membres.

Quant à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur la nécessité de l'existence d'un « lien réel », on avait pu croire le critère de l'effectivité de la nationalité du droit international obsolète⁵⁴ depuis l'arrêt *Micheletti*, dans lequel la Cour de justice de l'Union européenne le rejetait en jugeant que la seule possession de la nationalité d'un État membre suffit à permettre de se prévaloir des libertés de circulation, sans qu'il soit possible pour les autres États membres de poser des conditions supplémentaires à la reconnaissance de cette nationalité. Plus précisément, elle avait affirmé que

[l]a 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. Il n'appartient pas, par contre, à la législation d'un

⁵² Pour une analyse approfondie, cf. M. VAN DEN BRINK, « Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward? », *op. cit.*, p. 1-17.

⁵³ Commission européenne, *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*, Communiqué de presse, préc.

⁵⁴ J. RONDU, « La perte de plein droit de la nationalité devant la Cour de Justice : les droits fondamentaux, accessoires du contrôle de proportionnalité ? (obs. sous l'arrêt CJUE, GC, 12 mars 2019, Tjebbes e. a., C-221/17) », *Europe des droits & libertés/Europe of Rights & Liberties*, n° 1, 2020, p. 198-208.

État membre de restreindre les effets de l'attribution de la nationalité d'un autre État membre, en exigeant une condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice des libertés fondamentales prévues par le traité. Par conséquent, une interprétation de l'article 52 du traité selon laquelle, lorsque le ressortissant d'un État membre possède en même temps la nationalité d'un État tiers, les autres États membres peuvent soumettre la reconnaissance de la qualité de ressortissant communautaire à une condition telle que la résidence habituelle de l'intéressé sur le territoire du premier État ne saurait être admise⁵⁵.

Or, le critère du « lien réel » s'est retrouvé présent dans le raisonnement de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *Tjebbes*. La question préjudicielle dont est saisie la Cour dans l'affaire *Tjebbes* a été soulevée à l'occasion de litiges relatifs au refus des autorités néerlandaises de faire droit aux demandes de renouvellement de passeport des requérantes, au motif qu'elles auraient perdu de plein droit la nationalité néerlandaise. Plus précisément, la législation sur la nationalité néerlandaise (*Rijkswet op het Nederlanderschap*) a été modifiée en 2000 dans l'optique de prévoir la perte automatique de la nationalité d'un ressortissant néerlandais, majeur et binational (article 15(1)(c) RWN), qui a eu son domicile hors du territoire de l'Union européenne durant plus de dix ans, sans discontinuité. Le délai est calculé à partir de sa majorité. La Cour accepte de qualifier d'« objectif légitime » la volonté d'un État membre de « protéger le rapport particulier de solidarité et de loyauté entre lui-même et ses ressortissants ainsi que la réciprocité de droits et de devoirs, qui sont le fondement du lien de nationalité⁵⁶ ». Elle ajoute, 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 nationalité⁵⁷ ».

Dans ce cadre il est important d'évoquer la distinction entre la reconnaissance et l'acquisition de la nationalité. Si, dans l'arrêt *Micheletti*⁵⁸, l'absence de droit de regard sur les conditions d'accès à la nationalité dans les autres États membres se comprend aisément pour éviter que les droits dont peuvent se prévaloir les citoyens ne varient d'un État à un autre, remettant ainsi en cause tant l'uniformité d'application que l'effectivité du droit de l'Union, l'on sait désormais que ce même critère redevient légitime lorsque ce n'est plus l'État d'accueil qui prétend l'opposer au citoyen, mais son État de nationalité. En outre, le critère permettant d'apprécier l'effectivité du lien unissant l'État et son ressortissant était le même dans les affaires *Micheletti* et *Tjebbes*, celui

55 CJCE, 7 juillet 1992, *Mario Vicente Micheletti e.a. c/ Delegación del Gobierno en Cantabria*, aff. C-369/90, préc., pts 10-11 ; CJUE, Gde Chbr., 14 novembre 2017, *Toufik Lounes c/ Secretary of State for the Home Department*, aff. C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862, pt 55.

56 CJUE, Gde Chbr., 12 mars 2019, *M.G. Tjebbes e.a. c/ Minister van Buitenlandse Zaken*, aff. C-221/17, préc., pt 33 ; CJUE, 2 mars 2010, *Janko Rottmann c/ Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, préc., pt 51.

57 *Ibid.*, pt 35.

58 CJCE, 7 juillet 1992, *Mario Vicente Micheletti e.a. c/ Delegación del Gobierno en Cantabria*, aff. C-369/90, préc., pt 12.

de la résidence habituelle sur le territoire, qui apparaît conforme aux textes internationaux⁵⁹.

Si alors l'arrêt *Micheletti*, au visa de l'article 52 TCE, affirmait que les États membres ne pouvaient exiger une « condition supplémentaire » de « résidence habituelle » préalable sur le territoire de l'État membre de nationalité pour bénéficier du statut de citoyen européen, il apparaît aujourd'hui que l'article 4, paragraphe 3, alinéa 3, TUE pourrait conduire à une reconfiguration de cette solution. Le principe de coopération loyale, invoqué par la Commission, obligerait donc les États à adopter des règles en matière de nationalité plus conformes aux exigences du droit de l'Union qui, en l'espèce, passeraient donc par l'adoption de règles relatives à l'effectivité de la nationalité. C'est là sans doute le point théorique central de sa position, à rapprocher de la décision de la Cour de justice dans l'affaire *Tjebbes*, qui, elle aussi, affirme 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 ». À ce stade, il convient de rappeler le précédent de Malte sur ce point qui est alors très important. La législation maltaise a été modifiée le 4 février 2014 pour intégrer cette nouvelle condition de résidence préalable.

Le respect du droit de l'Union européenne va-t-il prochainement exiger que les États membres respectent la condition d'un « lien réel » ? La Cour de justice pourrait être utilement saisie de la question à propos des programmes de citoyenneté par investissement. Le cadre desdits programmes aurait pu être l'occasion pour la Cour de réguler les critères nationaux d'attribution de la nationalité. Tel n'a pas encore été le cas, du fait de l'absence de contentieux en la matière à ce jour, que cela soit par renvoi préjudiciel ou par recours en manquement.

B. Repenser les conditions d'attribution de la citoyenneté européenne ?

« L'octroi et le retrait de la nationalité demeurant du domaine de la compétence réservée des États, l'Union ne peut pas définir ses sujets de manière autonome, ce qui est paradoxal au regard de sa qualité de communauté politique et sociale transnationale⁶⁰. » C'est la nationalité d'un des États membres de l'Union européenne qui permet automatiquement l'attribution de la citoyenneté européenne. La relation actuelle entre citoyenneté nationale et citoyenneté européenne n'est pas sans problèmes et les programmes de citoyenneté par investissement mettent en avant la question d'une révision éventuelle des

⁵⁹ Pour l'avocat général Paolo Mengozzi, « il n'est pas déraisonnable qu'un législateur national choisisse, parmi les différents facteurs susceptibles de refléter la perte d'un tel lien effectif, la résidence habituelle de ses ressortissants sur le territoire d'un pays tiers pour une durée suffisamment longue », ce qui est conforme aux textes internationaux, dès lors qu'il n'existe aucun risque d'apatridie, ce qui est bien le cas en l'espèce, cf. les conclusions de l'avocat général P. MENDOZZI, présentées le 12 juillet 2018, dans l'affaire *Tjebbes e.a. c/ Minister van Buitenlandse Zaken*, aff. C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572, pts 54 et 55.

⁶⁰ A. LIOPOULOU-PENOT, « Citoyenneté de l'Union, mobilité et intégration dans l'espace européen », *Revue de l'OFCE*, n° 134, 2014, p. 29-38, ici p. 2.

conditions d'attribution de la citoyenneté européenne. Le « bastion de souveraineté étatique qu'est le droit de la nationalité⁶¹ » peut manifestement se fissurer au contact desdits programmes.

Tout d'abord, l'Union européenne pourrait déterminer des critères supplémentaires d'attribution de sa propre citoyenneté, ce qui aurait pour effet de supprimer l'automatisme du lien nationalité étatique/citoyenneté européenne⁶². 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 programmes nationaux de vente de la nationalité. Comme il a été expliqué par Jules Lepoutre, ajouter au sein des traités une ou plusieurs conditions distinctes de la nationalité des États membres pour l'obtention de la citoyenneté européenne constitue donc un moyen viable pour faire échec aux programmes nationaux de citoyenneté par investissement.

Mais les conditions d'émergence d'un tel corpus juridique autonome de règles d'accession à la citoyenneté européenne sont loin d'être évidentes. D'abord, cela nécessiterait une révision des traités, c'est-à-dire l'obtention d'un consensus entre les 27 États membres. Ensuite, cela pourrait changer la nature même de l'Union européenne : une citoyenneté européenne autonome dans ses règles d'accession conduit en réalité à créer une nationalité européenne, substrat juridique d'un peuple européen au sens des éléments constitutifs de l'État. L'Union européenne se placerait alors résolument sur les rails d'une construction fédérale⁶³.

Par conséquent, tant la lourdeur du processus de révision que les implications fédérales d'un tel changement rendent cette hypothèse peu probable au moins à court terme.

Une autre possibilité aurait pu être l'établissement de règles minimales, à savoir des conditions communes concernant l'octroi de la nationalité étatique et de la citoyenneté européenne, tout en maintenant l'automatisme du lien entre la nationalité et la citoyenneté. L'introduction de règles européennes communes prévoyant des conditions minimales d'accès à la nationalité et donc à la citoyenneté européenne pourrait protéger le statut du citoyen européen et éviter les risques liés aux programmes de citoyenneté par investissement. Compte tenu des risques mis en avant par la Commission européenne, une solution suffisante aurait pu être que l'acquisition de la nationalité soit guidée par l'idée d'un « lien réel ». Cela reflète l'idée que seules les personnes qui jouissent d'un « lien effectif » avec un État particulier devraient jouir de sa citoyenneté. Les règles relatives à la citoyenneté européenne contenues dans les traités ne sont donc pas en mesure d'exiger l'effectivité des nationalités étatiques. Les principes

61 É. PATAUT, « Citoyenneté de l'Union européenne et nationalité étatique », *op. cit.*, p. 623.

62 S. CURSOUX-BRUYÈRE, « Le sentiment d'appartenance à l'Union européenne : une citoyenneté à redéfinir », *Rev. UE*, n° 644, 2021 p. 8 et s.

63 J. LEPOUTRE, « Les États membres de l'Union peuvent-ils vendre la citoyenneté européenne », *op. cit.*, p. 6.

dégagés par la jurisprudence de la Cour de justice ne le sont pas plus, au moins jusqu'à aujourd'hui. Les États membres auraient pu donc envisager d'accorder à l'Union européenne la compétence dont elle a besoin pour adopter des normes minimales d'accès à la citoyenneté nationale et européenne⁶⁴. Cela nécessiterait également une révision des traités, sans forcément entraîner un changement de la nature de l'Union européenne.

64 M. VAN DEN BRINK, « A Qualified Defence of the Primacy of Nationality over European Union Citizenship », *ICLQ*, vol. 69, n° 1, 2020, p. 177-202.