



**HAL**  
open science

## Être ou ne pas être (Européen)

Etienne Pataut

► **To cite this version:**

Etienne Pataut. Être ou ne pas être (Européen). RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2021, 03, pp.517. halshs-03369303

**HAL Id: halshs-03369303**

**<https://shs.hal.science/halshs-03369303>**

Submitted on 23 Jan 2023

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

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

# Être ou ne pas être (européen)

Etienne Pataut

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

IRJS

Aussi ancienne que l'Europe elle-même, la question de ses limites est mouvante, sensible et presque insoluble. Elle suppose de déterminer des frontières géographiques mais aussi de tracer des lignes les plus claires possibles pour déterminer exactement qui appartient et qui n'appartient pas au peuple européen.

Pourtant, le droit de l'Union est, sur ce point, d'apparence extrêmement claire : en application de l'article 20 TFUE, sont citoyens européens ceux qui possèdent la nationalité d'un État membre. La nationalité étatique, qui reste de la compétence exclusive de chaque État, est donc la clé d'entrée dans ce statut spécifiquement européen, créateur de droits propres et, pour leur part, indépendants des droits nationaux.

Il reste que faire fonctionner une serrure européenne avec une clé nationale laisse augurer des difficultés d'articulation et, mécaniquement, conduit peu à peu à l'émergence de directives proprement européennes en la matière. Difficile d'imaginer, en effet, que l'Union délègue entièrement la question fondamentale de la détermination même du peuple européen aux États membres sans, au moins progressivement et au fil des questions particulières, produire un discours et des normes propres. L'actualité en témoigne à l'envi.

Le droit de la nationalité s'enrichit ainsi d'incursions européennes. Les programmes de vente de leur nationalité par certains États, notamment Malte et Chypre, font l'objet d'une attention soutenue et d'une critique vigoureuse, notamment de la part du Parlement<sup>1</sup> et de la Commission européenne<sup>2</sup>. C'est qu'en effet, l'obtention dans ces contestables conditions de la nationalité d'un État membre ne produit pas des effets dans ce seul État, mais bien dans toute l'Union : devenir Maltais, c'est accéder à toutes les prérogatives du citoyen européen. Ainsi la Commission condamne-t-elle sans détour ces programmes, notamment en raison des « lacunes en matière de sécurité résultant de l'octroi de la citoyenneté sans condition de résidence préalable, ainsi que les risques de blanchiment d'argent, de corruption et de fraude fiscale liées à la citoyenneté ou à la résidence par investissement ».

La clé de contestation de ce qui reste une prérogative étatique exclusive serait le principe de coopération loyale : manquerait à celle-ci les États qui octroieraient trop libéralement leur nationalité, portant de ce fait atteinte au statut du citoyen européen. Telle est en tout cas la base juridique choisie pour les procédures d'infraction ouvertes tout récemment par la Commission contre ces États<sup>3</sup>. Le litige est en cours, on se gardera bien d'en augurer le résultat, il reste qu'il conduit déjà à élaborer un ensemble d'arguments qui deviennent

---

<sup>1</sup> Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2014 sur la citoyenneté européenne à vendre : 2013/2995 (RSP) ; dans le même sens, mais cette fois lié à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, v. la résolution du 10 juillet 2020 : 2020/2686 (RSP).

<sup>2</sup> Commission européenne, « Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne », COM (2019) 12 Final du 23 janvier 2019.

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/france/news/20201020/passeports\\_dores\\_procedures\\_infraction\\_chypre\\_malte\\_fr](https://ec.europa.eu/france/news/20201020/passeports_dores_procedures_infraction_chypre_malte_fr) ; la procédure a donné lieu le 9 juin 2021 à un avis formel de la Commission : [https://ec.europa.eu/cyprus/news/20210609\\_2\\_en](https://ec.europa.eu/cyprus/news/20210609_2_en).

mobilisables au profit d'une réflexion plus approfondie sur une vision proprement européenne du peuple européen.

D'autant que si l'octroi trop libéral d'une nationalité étatique peut heurter les valeurs fondamentales de l'Union, son retrait trop rigide, à l'inverse, peut porter une atteinte fatale aux prérogatives du statut européen. A cet égard, le principe de proportionnalité, dont la possibilité de principe a été posée en matière de nationalité par le célèbre arrêt *Rottmann* (CJUE, 2 mars 2010, aff. C-135/08, *Rottmann c. Freistaat Bayern*), pourrait bien trouver sa première application dans un avenir proche. Dans d'importantes conclusions, en effet, l'Avocat général Szpunar l'a proposé dans une affaire qui n'est pas sans rappeler le cas de M. Rottmann (aff C-118/20, JY).

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

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

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

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

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

Il en est de même, en creux, de ceux qui sortent de l'Union. L'irrésistible tectonique des plaques créée par le Brexit éloigne progressivement la Grande Bretagne de l'Union européenne. Patiemment cousus, les liens doivent être non moins patiemment décousus. Les lecteurs de la présente *Revue* connaissent fort bien toutes les difficultés juridiques qui

sont à prévoir. La moindre n'est pas de défaire les règles qui unissaient les britanniques à l'Europe et les européens à la Grande-Bretagne. Progressivement privés des droits attachés à la citoyenneté européenne, et notamment de la liberté de circulation et de l'égalité de traitement, les uns et les autres doivent désormais souffrir des conséquences concrètes de la décision britannique. Il est certes possible de tenter de contourner la difficulté en adoptant la nationalité britannique ou celle d'un État membre et l'effet Brexit sur les naturalisations est désormais bien documenté. Mais pour la grande majorité des autres, ce sont bien les conséquences concrètes du passage de citoyen à étranger qui vont progressivement se dévoiler.

Il ne fait aucun doute que les difficultés seront extrêmement importantes, indépendamment de la période de transition prévue. Le terme du régime temporaire mis en place par l'accord de retrait est en effet désormais échu et britanniques et européens sont bien maintenant étrangers les uns aux autres.

En attendant, les différents régimes temporaires déploient toute leur complexité, comme en témoigne, en Grande Chambre, la toute première décision de la Cour de justice sur le sujet (CJUE, 15 juillet 2021, aff. C-709/20, *CG c. The Department for Communities in Northern Ireland*).

L'affaire concernait précisément une ressortissante européenne en Grande-Bretagne à qui a été refusé une prestation sociale malgré un droit au séjour obtenu non pas en application de la directive mais bien par la grâce des dispositions du droit britannique prises en exécution de l'accord de retrait (en l'occurrence le fameux *pre-settled status*). La situation était paradoxale. Le droit au séjour octroyé par les autorités britanniques ne dépendait pas d'une condition de ressources et pourtant, c'est bien en application de la directive 2004/38 et de la célèbre jurisprudence *Dano*, citée à plusieurs reprises, que l'intéressée se voit refuser le bénéfice de l'égalité de traitement et, partant, l'allocation qu'elle demandait, sous réserve de la protection de ses droits fondamentaux. L'arrêt, rendu sur conclusion contraire de l'Avocat général, fera l'objet d'analyses savantes et précises, y compris dans les colonnes de la présente revue. Constatons ici simplement qu'il y a une amère ironie à ce que les derniers feux du droit de l'Union en Grande-Bretagne n'illuminent que les limites de sa générosité.

Quoi qu'il en soit, les différentes hypothèses ici rassemblées montrent deux mouvements contraires : une relative et lente convergence visant à créer, au-delà de la diversité des droits nationaux, quelques règles communes de définition du citoyen européen ; une divergence au contraire rapide et brutale par lesquels d'anciens citoyens européens sont soudain renvoyés à leur condition d'étranger. Cette brutalité même est peut-être une incitation à renforcer cette conférence, tant elle convainc que ne plus faire partie du même peuple n'a pas qu'un coût symbolique.