



HAL
open science

Acquisition du statut de citoyen de l'Union et vente de la nationalité

Vincent Réveillère

► **To cite this version:**

Vincent Réveillère. Acquisition du statut de citoyen de l'Union et vente de la nationalité. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2022, 03, pp.581. halshs-03798748

HAL Id: halshs-03798748

<https://shs.hal.science/halshs-03798748v1>

Submitted on 14 May 2024

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.

4. Acquisition du statut de citoyen de l'Union et vente de la nationalité

En raison de la solidarité entre le statut de national d'un État membre et celui de citoyen de l'Union, les États membres qui vendent leur nationalité vendent également la citoyenneté de l'Union. C'est pour cela et à ce titre que la Commission et le Parlement poursuivent leur lutte contre des programmes de vente de nationalité développés par certains États membres.

Régimes de « passeports dorés »: la Commission poursuit la procédure d'infraction ouverte contre Malte ; Commission recommendation on immediate steps in the context of the Russian invasion of Ukraine in relation to investor citizenship schemes and investor residence schemes

Acquisition de la nationalité, acquisition de la citoyenneté, vente de la nationalité, statut de citoyen de l'Union, effectivité de la nationalité

Dès l'arrêt *Rottmann*, la doctrine avait discuté la possibilité de raisonner par analogie pour soumettre également l'acquisition du statut de citoyen de l'Union au contrôle de la Cour¹. Il faut toutefois noter que les questions de la perte et de l'acquisition du statut de citoyen de l'Union ne sont pas forcément symétriques et ne posent pas les mêmes problèmes. En outre, la question de l'accès à la citoyenneté de l'Union se pose assez différemment selon que la naturalisation est refusée ou bien accordée.

Certes, dans les deux cas, un contrôle de la Cour viendrait limiter l'exercice d'une compétence traditionnellement attachée à la souveraineté étatique et irait à l'encontre d'une conception de la naturalisation comme se trouvant à libre discrétion de l'État.

Toutefois, dans le premier cas, qui a déjà été évoqué, ce sont les droits du ressortissant d'un État tiers (voire du citoyen de l'Union si le candidat à la naturalisation possède la nationalité d'un autre État membre) qui sont opposés à la discrétion de l'État. Bien que la Cour ait contrôlé les conditions d'accès à la nationalité dans l'affaire *Wiener Landesregierung*, le développement d'un contrôle général du refus de naturaliser entraînerait une évolution majeure. Dans le second cas, ce sont les intérêts des autres États membres et de l'Union ou, de façon plus abstraite, une certaine conception de la nationalité, qui sont opposés à la discrétion de l'État ainsi qu'aux droits du candidat à la naturalisation. Ici aussi, le développement d'un contrôle traduirait une évolution majeure.

La question d'un contrôle des décisions accordant la nationalité, qui nous intéresse désormais, fait l'objet de discussions importantes en raison du développement de programmes de vente de nationalité². Avec euphémisme, on parle aussi plus couramment de « passeports dorés » ou de « citoyenneté par investissement ». Les critiques qu'entraînent ces pratiques sont assez évidentes : comme l'écrit Étienne Pataut, accepter que la nationalité puisse être vendue, c'est en effet « transformer radicalement au passage le fondement même de la nationalité, en rompant le lien qui existe entre communauté politique et sociale et nationalité³ ». C'est aussi accepter une

¹ Certains auteurs, comme Jo Shaw, envisageaient cette possibilité : J. SHAW, « Concluding thoughts *Rottmann* in context », J. SHAW (dir.), *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law ?*, RSCAS Working Papers, 62, 2011, p. 41.

² Sur cette question, V. É. Pataut, « Un marché européen des nationalités », *La Vie des idées*, 14 décembre 2021, <https://laviedesidees.fr/Un-marche-europeen-des-nationalites.html>. Pour une description de ces programmes du point de vue de la Commission, V. « Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne », COM (2019) 12 Final du 23 janvier 2019.

³ É. Pataut, « Un marché européen des nationalités », *op. cit.*, p. 4, qui renvoie à A. Shachar, « Citizenship for sale? », in A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad, M. Vink, *Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford

rupture choquante de l'égalité entre les postulants à la naturalisation à un moment où les conditions d'accès à une nationalité européenne se durcissent⁴.

Si ces programmes de vente de la nationalité émeuvent, c'est parce qu'ils font dépendre de façon directe et radicale l'accès aux statuts de national d'un État membre et de citoyen de l'Union des capacités économiques des candidats : nationalité d'un État membre et citoyenneté de l'Union sont traités comme des marchandises. Toutefois, il faut rappeler que, même lorsqu'elles ne sont pas prises en compte de façon exclusive, ces capacités économiques peuvent jouer un rôle important dans l'accès à la nationalité des États membres et donc à la citoyenneté de l'Union. Il faut aussi souligner qu'elles peuvent aussi être décisives afin de pleinement profiter du statut de national mais aussi, comme cela a souvent été dénoncé, de citoyen de l'Union.

Nous n'envisagerons la question que de façon très limitée en disant un mot de l'actualité de la contestation de ces programmes par les institutions européennes parce qu'elle résonne avec les arrêts de la Cour sur la perte de la citoyenneté de l'Union commentés ci-dessus.

Ici encore, il faut souligner que c'est la solidarité entre les statuts de citoyen de l'Union et de ressortissant d'un État membre qui fait du développement d'un marché de la nationalité en Europe une question d'intérêt européen. Ce qui est vendu et acquis, comme ce qui est perdu dans le cas de la perte de nationalité, n'est pas simplement la nationalité d'un État membre, mais la citoyenneté de l'Union et les droits qui y sont attachés. Ici aussi, ce qui rend l'intervention de l'Union difficile est la compétence exclusive des États en matière d'acquisition de la nationalité.

Toutefois, et c'est une différence cruciale, contrairement à ce qui est à l'œuvre dans le cas de la perte de la citoyenneté de l'Union, ou d'un refus de naturalisation, les institutions européennes ne sauraient s'appuyer sur le langage des droits, puissant ressort de la jurisprudence sur la perte du statut de citoyen de l'Union. Il ne s'agit en effet pas de s'opposer aux conséquences qu'entraîne la perte des droits attachés à la citoyenneté pour un individu, mais de s'opposer à l'acquisition de ceux-ci, au sens mercantile.

La lutte contre ces programmes par les institutions européennes a pu prendre la forme d'une condamnation morale et politique. Dans cette perspective, on peut compter les résolutions du Parlement qui en appellent aux valeurs de l'Union⁵. Elle peut aussi prendre une tournure plus contentieuse, avec le lancement par la Commission de deux procédures d'infraction contre Chypre et Malte en 2020⁶. La Commission estime que ces programmes, par lesquels des États membres confèrent aux ressortissants d'États tiers leur nationalité en l'absence de liens réels violent le principe de coopération loyale entre les États membres se trouvant à l'article 4 § 3 du TUE ainsi que l'article 20 du TFUE relatif au statut de citoyen de l'Union.

Si elles arrivaient devant la Cour l'issue de ces procédures serait incertaine.

University Press, 2017, p. 789.

⁴ V. le dossier consacré à la question par la revue *Plein droit*, « Ah si j'étais riche... », *Plein Droit*, 2019, n° 4, 2019, p. 3-22.

⁵ V., nt., Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2014 sur la citoyenneté de l'Union européenne à vendre, 2013/2995 (RSP). Dernièrement, V. Résolution du Parlement européen du 9 mars 2022 assortie de propositions à la Commission sur les programmes de citoyenneté et de résidence contre investissement 2021/2026 (INL).

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_20_1925

En appeler à la coopération loyale entre les États rappelle, comme l'arrêt *Préfets du Gers et INSEE*, que la citoyenneté de l'Union est intimement dépendante des rapports entre les États membres. Ces rapports étaient aussi présents dans l'arrêt *Wiener Landesregierung* mais sans être discutés explicitement⁷. Il faut noter que la coopération loyale, invoquée à côté de la confiance mutuelle, joue un rôle important dans la jurisprudence récente sur l'éloignement des citoyens et des quasi-citoyens⁸.

L'invocation de l'article 20 TFUE est ambitieuse en ce qu'elle s'appuie sur une conception européenne de la nationalité. Celle-ci avait déjà été mentionnée par la Commission dans un rapport critiquant les programmes de vente de la nationalité. La Commission parlait d'une « conception commune du lien de nationalité » et estimait que 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'Union⁹ ».

La mention d'un « lien réel » évoque une certaine effectivité de la nationalité qui tranche avec la jurisprudence de la Cour obligeant les États à reconnaître la nationalité acquise dans un autre État membre.

Dans l'affaire *Micheletti*, la Cour avait décidé que le droit de l'Union imposait de reconnaître la nationalité attribuée par un autre État membre sans « en restreindre les effets [...] en exigeant une condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité en vue de l'exercice des libertés fondamentales prévues par le traité¹⁰ ». Par la suite, dans l'arrêt *Zhu et Chen*, la Cour avait précisé qu'un État ne pouvait pas refuser le bénéfice des libertés garanties par le droit communautaire au motif que « l'acquisition de la nationalité d'un État membre viserait en réalité à procurer un droit de séjour en vertu du droit communautaire à un ressortissant d'un État tiers¹¹ ».

Par cette jurisprudence, la Cour impose donc aux États de reconnaître la compétence de chaque État de nationalité pour déterminer les règles entraînant le rattachement personnel au droit de l'Union par le statut de ressortissant d'un État membre et donc de citoyen de l'Union. Les obligations de reconnaissance sont à ce titre plus strictes que celles prévues par le droit international et semblent témoigner d'une vision formelle de la nationalité, ou du moins, faire primer l'effectivité de la citoyenneté de l'Union – au sens de son effet utile – sur l'effectivité des nationalités.

En vertu de cette jurisprudence, la voie de l'opposabilité pour lutter contre la vente de nationalité semble vouée à l'échec. Elle semble aussi peu souhaitable parce qu'elle sanctionnerait directement les individus ayant acquis légalement une nationalité et qu'elle instituerait les États membres en juges de la pratiques des autres États membres¹². La voie d'une condamnation de l'État reste toutefois possible, et le refus

⁷ La Cour devait toutefois trancher la question de la responsabilité respective des États pour la perte de la citoyenneté, ce qui aurait pu donner lieu à l'invocation du principe de coopération loyale. En outre, une violation du principe de confiance mutuel aurait pu être invoqué à l'encontre de l'Autriche en raison de la révocation de sa promesse.

⁸ V., cette chronique, « La protection contre l'extradition du quasi-citoyen : être jugé sur le territoire européen (dans son État de nationalité) », p. 728s.

⁹ V. « Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne », *op. cit.*, p. 6.

¹⁰ CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, *op. cit.*, para 10.

¹¹ CJCE, 19 oct. 2004, aff. C-200/02, *Zhu et Chen*, § 40.

¹² V. En ce sens, V. É. Pataut, « Un marché européen des nationalités », *op. cit.*, p. 12s.

de prendre en compte l'effectivité de la nationalité pour s'opposer à la reconnaissance de la nationalité d'un ressortissant d'un autre État membre n'interdit pas forcément que celle-ci soit prise en compte lorsqu'il s'agit des obligations de l'État.

Il faut d'ailleurs souligner que le droit de l'Union n'est pas complètement insensible à une certaine exigence d'effectivité.

Dans le contexte du contrôle de la perte de la citoyenneté de l'Union, la Cour reconnaît qu'il peut s'agir d'un objectif que les États peuvent légitimement poursuivre dans l'affaire *Tjebbes e.a.*¹³. Toutefois, il ne s'agit que d'un simple faculté qui traduit la diversité des pratiques étatiques en la matière. Diversité qui pourrait rendre difficile à tenir l'affirmation d'une conception européenne de la nationalité sur laquelle s'appuie la Commission.

La jurisprudence de la Cour sur l'intégration a aussi pu protéger, dans certains contextes, les citoyens de l'Union en raison des liens effectifs qu'ils entretenaient avec la société de l'État d'accueil¹⁴. Toutefois, l'effectivité vient ici jouer un rôle protecteur des citoyens ne disposant pas des ressources suffisantes – une correction à la « citoyenneté de marché » – et non remettre en cause les privilèges dont disposent les plus fortunés. Il faut en effet souligner que l'invocation de l'effectivité par la Commission ne va pas dans le sens du rôle protecteur de l'individu qu'elle tend à prendre dans certains contextes¹⁵.

Avant une éventuelle décision de la Cour, il ne faut toutefois pas négliger que ces procédures s'intègrent dans la « stratégie globale » de la Commission et qu'elles prennent part à la pression plus généralement exercée contre les États ayant mis en place de tels programmes.

Il faut signaler pour cette année que la Commission a réaffirmé son opposition à de tels programmes dans le contexte de la guerre en Ukraine, demandant qu'il soit mis fin immédiatement à ceux-ci et allant jusqu'à demander que les États en cause étudient le retrait de leur nationalité à des ressortissants russes ou biélorusses ayant fait l'objet de sanctions ou soutenant de façon significative la guerre en Ukraine¹⁶. Dans cette dernière hypothèse, la Commission rappelle que les États doivent prendre en compte les exigences de l'Union, et notamment le respect du principe de proportionnalité en application de la jurisprudence *Rottmann*¹⁷.

Il faut aussi mentionner que Chypre a abrogé son programme puis, à la suite d'un avis motivé adressé par la Commission le 9 juin 2021, cessé d'instruire les demande en instance et même retiré la nationalité à un certain nombre d'investisseurs¹⁸. En revanche, Malte a simplement suspendu le traitement des demandes émanant de ressortissants russes et biélorusses en mars 2022, ce qui a conduit la Commission à lui

¹³ Le gouvernement néerlandais mentionnait la lutte contre les cas dans lesquelles la possession de plusieurs nationalités conduisait à l'absence de lien effectif entre un État et son national. *V. supra*.

¹⁴ Sur cette jurisprudence, V. V. L. AZOULAI, « La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale », dans G. COHEN-JONATHAN, V. CONSTANTINESCO et V. MICHEL (dir.), *Chemins d'Europe : mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Paris, Dalloz, 2010, p. 1-28

¹⁵ V. É. Pataut, « Contrôle de l'État ou protection de l'individu ? Quelques remarques sur l'effectivité de la nationalité », *op. cit.*, p. 747s.

¹⁶ https://home-affairs.ec.europa.eu/recommendation-limit-access-individuals-connected-russian-belarusian-government-citizenship_fr

¹⁷ *Ibid.* Considérant (13)

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_22_2068

adressé un avis motivé le 6 avril 2022¹⁹. La pression de la Commission a conduit la Bulgarie à modifier son programme d'acquisition de la citoyenneté par investissement sans qu'une procédure d'infraction n'ait été lancée²⁰.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*