

Revue générale du droit, 2024.

Les passeports en or de la République de Malte : La citoyenneté européenne est-elle un bien à vendre ?

Lucca Kaltenecker¹

Citer cette publication : Lucca Kaltenecker, « Les passeports en or de la République de Malte : La citoyenneté européenne est-elle un bien à vendre ? », Revue générale du droit, 2024.

¹ Assistant scientifique à la Chaire de droit public français (Prof. Dr. Philippe Cossalter) et à la Chaire de droit public de l'Université de la Sarre (Prof. Dr. Annette Guckelberger).

Quelques réflexions à propos de l'affaire Commission européenne c. République de Malte, C-181/23²

Acquérir une nouvelle nationalité n'est pas, pour la plupart d'entre nous, chose aisée. L'acquisition de la nationalité suppose, en règle générale, de passer par la naturalisation. Et, dans la plupart des pays, la naturalisation n'est possible qu'après, notamment, une période de résidence obligatoire.³ Il s'agit souvent d'une démarche longue et aux résultats incertains.⁴

La possibilité de passer en marge des procédures et des conditions traditionnelles de la naturalisation afin d'accéder à un statut avantageux comme la nationalité de certains Etats est donc une possibilité qui peut avoir une valeur marchande – et certains Etats ont saisi l'opportunité afin de tirer un avantage financier de leur nationalité. Parmi ces Etats figure, depuis 2014, la République de Malte, ce qui lui a valu une condamnation politique ferme de la part du Parlement européen.⁵

En effet, la législation maltaise, légèrement modifiée en 2020⁶, dispose désormais que « le ministre peut délivrer un certificat de naturalisation en tant que citoyen de Malte à un étranger ou à un apatride ayant rendu des services exceptionnels à la République de Malte ou à l'humanité, ou dont la naturalisation revêt un intérêt exceptionnel pour la République de Malte et qui satisfait aux exigences prévues par la présente loi. »⁷ La réglementation infra-législative définit ensuite les « services

² L'auteur remercie chaleureusement le docteur Maria Kordeva pour ses précieux conseils apportés lors de l'élaboration et de la discussion de ce projet.

³ V. en droit français l'art. 21-17 du Code civil, exigeant pour la naturalisation une résidence habituelle pendant une période de cinq années précédant la demande.

⁴ V., en droit français, la formule traditionnelle selon laquelle la naturalisation n'est pas un droit mais « une faveur accordée par l'Etat français à un étranger », formule datant de l'arrêt CE, 4 décembre 1987, *Zoudja*, n° 75.547 et en vertu de laquelle la jurisprudence affirme que même celui qui remplit toutes les conditions posées par la loi ne saurait se prévaloir d'un droit à la naturalisation (CAA Nantes, 27 juillet 2016, n° 15NT02718).

⁵ Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2014 sur la citoyenneté de l'Union européenne à vendre (2013/2995(RSP)), JOUE 2016, C 482, p. 117.

⁶ V. COLLINS (Anthony), Conclusions sous l'arrêt *Commission européenne contre République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, note 7, pour les similitudes entre les régimes de 2014 et de 2020.

⁷ Art. 10 § 9 de la loi sur la citoyenneté maltaise (traduction reproduite dans les conclusions précitées).

exceptionnels » rendus à la République de Malte : le paiement d'une somme de 600.000 voire 750.000 € au gouvernement Maltais, l'acquisition et la détention de biens immobiliers résidentiels d'une certaine valeur à Malte, le transfert d'un certain montant à une organisation non gouvernementale agréée dans le domaine philanthropique, culturel, sportif, scientifique, artistique ou au service du bien-être animal et une résidence légale à Malte pendant 36 mois (en cas d'un paiement de 600.000 €) voire 12 mois (en cas d'un paiement de 750.000 €).⁸ L'affirmation de la condition de résidence est dérisoire : aucune présence physique effective au Malte n'est requise.⁹ Il suffit donc, pour toute personne désireuse d'acquérir la nationalité maltaise, d'effectuer les paiements exigés et de transférer de façon purement virtuelle sa résidence légale au Malte pendant une certaine période. Malte vend donc bel et bien sa nationalité en contrepartie du paiement d'une somme prédéterminée.¹⁰

Or, ce qui fait l'attractivité des passeports maltais, ce n'est guère la nationalité maltaise en soi – c'est d'abord et avant tout le fait que l'attribution de la nationalité maltaise confère à son titulaire le statut de citoyen de l'Union européenne. En effet, c'est l'art. 20 TFUE qui affirme : « 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. » La disposition poursuit en attribuant, de manière désormais classique en matière de droit de la nationalité, aux titulaires de la citoyenneté de l'Union un droit de libre circulation à l'échelle de l'Union européenne ainsi qu'un nombre de droits politiques.¹¹

⁸ COLLINS (Anthony), Conclusions sous l'arrêt *Commission européenne contre République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, point 6.

⁹ *Ibid.*, points 20 et s. (exposé de la Commission) et 41 (confirmation de la République de Malte).

¹⁰ Sous réserve de certaines procédures destinés à la protection de la sécurité et et à l'ordre public, à la lutte contre le blanchiment des capitaux, la corruption et le terrorisme – le demandeur qui ne réussit pas ces examens pourra se voir refuser la nationalité. En outre, la loi fixe un nombre maximal (400 par an, 1500 total, hors personnes à charge) de nationalités « à vendre » chaque année. V. les conclusions *précitées*, points 7, 29, 37.

¹¹ Art. 20 § 2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres: a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres; b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État; c) le droit de bénéficier, sur le territoire d'un pays tiers où l'État

Les passeports en or de la République de Malte : La citoyenneté européenne est-elle un bien à vendre ?

La République de Malte a-t-elle le droit de monnayer, par le biais de la vente de la nationalité maltaise, l'accès au statut de citoyen de l'Union européenne ? Le Parlement européen s'opposa vivement à cette pratique et demanda à la Commission européenne, en sa qualité de gardienne des traités, de prendre les mesures appropriées afin de remédier à la situation.¹² En 2019, la Commission publia un rapport dans lequel elle constatait sa préoccupation par les « risques inhérents aux programmes de citoyenneté [...] par investissement », en précisant que, « le cas échéant, elle prendra les mesures qui s'imposent. »¹³

En 2020, la Commission décida d'entamer une procédure en manquement contre la République de Malte.¹⁴ Elle soutient qu'en établissant et en mettant en œuvre un programme institutionnalisé comme celui d'acquisition de la nationalité maltaise par naturalisation en raison de services exceptionnels par investissement direct, la République de Malte a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 20 TFUE et de l'article 4, paragraphe 3, TUE.¹⁵

Entre-temps, les « *Passport Papers* » révélèrent les excès de la pratique de vente de la citoyenneté maltaise en contrepartie d'investissements prédéterminés et sous une condition de résidence facilement

membre dont ils sont ressortissants n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État; d) le droit d'adresser des pétitions au Parlement européen, de recourir au médiateur européen, ainsi que le droit de s'adresser aux institutions et aux organes consultatifs de l'Union dans l'une des langues des traités et de recevoir une réponse dans la même langue. Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci. »

¹² Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2014 sur la citoyenneté de l'Union européenne à vendre (2013/2995(RSP)), JOUE 2016, C 482, p. 117.

¹³ Commission européenne, « 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 » du 23 janvier 2019, COM(2019) 12 final.

¹⁴ 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 du 19 octobre 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_1925. Suite à un scandale politique interne, le régime chypriote fut aboli et la procédure contre Chypre abandonnée.

¹⁵ Recours introduit le 21 mars 2023 dans l'affaire *Commission européenne/République de Malte*, C-181/23.

contournable.¹⁶ Quoique les « *Passport Papers* » couvrent la période antérieure à un changement de la législation maltaise intervenu en juillet 2020,¹⁷ ils n'ont fait qu'accroître la pression politique sur le gouvernement maltais au sujet du régime de vente de la nationalité.¹⁸ En date du 21 mars 2023, la Commission européenne a introduit un recours devant la Cour de Justice de l'Union européenne visant à faire constater un manquement de la République de Malte à ses obligations découlant des traités.

L'affaire dite des « passeports en or » est souvent réduite à la question si le droit de l'Union européenne exige l'existence d'un « véritable lien » (« *genuine link* ») entre un individu et l'Etat membre lors de l'attribution de la nationalité de ce dernier.¹⁹ Or, si les conclusions rendues à propos de l'affaire par l'avocat général *Anthony Collins* apportent une réponse négative à cette question,²⁰ les débats à ce sujet ne paraissent nullement aisés.²¹

¹⁶ Daphne Caruana Galizia Foundation, « *Statistics – Discover the Passport Papers* », <https://www.daphne.foundation/passport-papers/statistics>. Ces données révélèrent notamment que le temps passé au Malte par les nouveaux citoyens ne dépassait guère deux semaines, et que la plupart de ces individus venaient d'Etats aussi illustres que la Russie (39 %), l'Arabie saoudite (10 %) et la Chine (9 %).

¹⁷ Loi de 2020 portant modification n° 2 à la loi sur la citoyenneté maltaise du 28 juillet 2020.

¹⁸ Notons cependant, avec l'avocat général Anthony Collins, que du fait des changements de la législation maltaise, la pertinence des « *Passport papers* » en l'espèce peut être sérieusement redoutée (Conclusions sous l'arrêt *Commission européenne contre République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, point 35).

¹⁹ WAGNER (Lorin-Johannes), « Long Live Nottebohm – The Potential Revival of Nottebohm at 70 in *Commission v Malta* », *Verfassungsblog*, 26 avril 2024, <https://verfassungsblog.de/long-live-nottebohm/>; WEILER (Joseph H.H.), « Citizenship for Sale (*Commission v Malta*) – Who of the Two is Selling European Values? », *Verfassungsblog*, 14 avril 2024, <https://verfassungsblog.de/citizenship-for-sale/>.

²⁰ Conclusions sous l'arrêt *Commission européenne contre République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, point 58.

²¹ V. notamment, parmi une série de contributions doctrinales, les articles et tribunes suivantes : LEPOUTRE (Jules), WEIL (Patrick), « En vendant la citoyenneté de l'Union, Malte dégrade le statut de tous les citoyens européens », *Le Monde*, 16 octobre 2024, https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/10/16/jules-lepoutre-et-patrick-weil-en-vendant-la-citoyennete-de-l-union-malte-degrade-le-statut-de-tous-les-citoyens-europeens_6353444_3232.html; SPIEKER (Luke Dimitrios), « Dismissing the Genuine Link by Disregarding Constitutional Principles, Why the Court should not follow Collins' Opinion in *Commission v Malta* », *Verfassungsblog*, 9 octobre 2024, <https://verfassungsblog.de/dismissing-the-genuine-link/>; VAN DEN BRINK (Martijn), « Concise, Clear, and Convincing – The Opinion of Advocate General Collins in *Commission v Malta (Citizenship for Sale)* », *Verfassungsblog*, 9 octobre 2024, <https://verfassungsblog.de/concise-clear-and-convincing/>.

Afin de savoir si la Cour de Justice pourra interdire à la République de Malte de vendre sa nationalité, il faudra d'abord établir la possibilité sous l'ordre juridique de l'Union européenne d'une limite à la souveraineté des Etats membres dans l'attribution de leur nationalité (I.), avant de proposer une définition de ces limites qui permettra de déterminer si la République de Malte, par la mise en œuvre d'un régime de vente de sa nationalité, a manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union européenne (II.).

I. La jurisprudence *Nottebohm* et la possible existence d'une limite à la souveraineté des Etats membres dans l'attribution de leur nationalité

Si tant d'auteurs s'attardent à débattre l'exigence d'un « véritable lien »²² comme condition d'attribution de la nationalité des Etats membres sous le droit de l'Union européenne, c'est parce que cette notion joue un rôle central en droit international. La jurisprudence pertinente de la Cour internationale de justice résulte du célèbre arrêt *Nottebohm* en date du 6 avril 1955.²³ Les faits de l'arrêt s'exposent brièvement comme suit : M. Nottebohm, ressortissant allemand, vit au Guatemala en tant qu'homme d'affaires. Peu après le début de la Deuxième guerre mondiale, il se fait naturaliser par le Liechtenstein dans des circonstances très suspectes, sans cependant fixer sa résidence ni aucune attache familiale ou patrimoniale en cet Etat. Dans l'après-guerre, il est arrêté et ses biens sont confisqués en vertu de la législation contre les Allemands. Le Liechtenstein saisit alors la CIJ pour contester ces mesures qu'il estime illégales.

L'arrêt de la CIJ, qui correspond toujours à l'état du droit positif en droit international²⁴, se résume en deux constats fondamentaux : 1° – Il résulte

²² L'emploi de plusieurs terminologies s'observe : « lien effectif », « lien de rattachement », « véritable lien ». Toutefois, il ne nous paraît pas que ces différences d'ordre terminologiques traduisent une quelconque différence sur le fond. Par la suite, nous employerons la terminologie choisie par la Commission européenne.

²³ *Affaire Nottebohm (deuxième phase)*, Arrêt du 6 avril 1955, C. I. J. Recueil 1955, p. 4 et ss.

²⁴ LAGARDE (Paul), « *Nationalité* », dans : Répertoire de droit civil, Dalloz, juin 2013 (actualisation : juin 2022), nos 23, 27 et ss. ; CARREAU (Dominique), « *Etat* », dans : Répertoire de droit international, Dalloz, Septembre 2010, nos 66 et s. V. cependant, affirmant que « [l']arrêt Nottebohm paraît [...] d'une ampleur bien moindre que celle qu'on lui donne

de la souveraineté des Etats qu'ils sont libres d'accorder leur nationalité à toute personne, sans exception aucune ; 2^o – Sur le plan international, l'attribution de la nationalité d'un Etat n'est opposable aux autres Etats que sous condition que l'individu présente un lien de rattachement avec l'Etat dont il s'est vu attribuer la nationalité, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une nationalité effective et non pas fictive.²⁵

Dans son recours dans l'affaire maltaise, la Commission s'est fondée en partie sur l'arrêt *Nottebohm* afin de soutenir que le droit de l'Union européenne imposerait l'existence d'un véritable lien avec l'Etat membre comme condition d'attribution de sa nationalité.²⁶ Cette conclusion ne s'impose pas : la jurisprudence *Nottebohm* ne se place pas sur le terrain de l'attribution de la nationalité, mais se prononce seulement sur les conditions de son opposabilité.²⁷ En même temps, la Cour internationale de justice affirme explicitement qu'« [i]l appartient au Liechtenstein comme à tout État souverain de régler par sa propre législation l'acquisition de sa nationalité ainsi que de conférer celle-ci par la naturalisation »²⁸. Il paraît que la solution *Nottebohm* n'a conservé aucune pertinence dans les relations entre Etats membres de l'Union européenne.

En ce qui concerne le deuxième constat de l'arrêt *Nottebohm*, la position de la Cour de Justice est sans équivoque. Le principe de l'opposabilité d'une nationalité attribuée par un Etat membre dans l'ordre juridique de l'Union résulte de la jurisprudence *Micheletti*²⁹, en date du 7 juillet 1992. Dans cet arrêt, la Cour de Justice a jugé qu'« [i]l n'appartient pas [...] à la législation d'un État membre de restreindre les effets de l'attribution de la nationalité

parfois » PATAUT (Etienne), « Contrôle de l'État ou protection de l'individu ? Remarques sur l'effectivité de la nationalité », *Rev. crit. DIP* 2021, p. 747.

²⁵ CARREAU (Dominique), « *Etat* », dans : Répertoire de droit international, Dalloz, Septembre 2010, n^{os} 66 et s.

²⁶ Conclusions sous l'arrêt *Commission européenne contre République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, point 24.

²⁷ VAN DEN BRINK (Martijn), « Revising Citizenship within the European Union: Is a Genuine Link Requirement the Way Forward? », *German Law Journal*, Volume 23, Issue 1, February 23, p. 81.

²⁸ *Affaire Nottebohm (deuxième phase)*, Arrêt du 6 avril 1955, C. I. J. Recueil 1955, p. 20. Elle ajoute qu'« [i]l n'y a pas lieu de déterminer si le droit international apporte quelques limites à la liberté de ses décisions dans ce domaine » (*ibid.*) et que « [l]a naturalisation de Nottebohm est un acte accompli par le Liechtenstein dans l'exercice de sa compétence nationale » (*ibid.*, p. 21).

²⁹ CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, aff. C-369/90.

d'un autre État membre, en exigeant une condition supplémentaire pour la reconnaissance de cette nationalité». ³⁰ Cette position s'explique aisément. Si on admettait que les Etats membres puissent conditionner la reconnaissance de la nationalité d'un autre Etat membre, et, ce faisant, le statut de citoyen européen de l'intéressé, ils pourraient mettre à l'échec l'effectivité du droit de libre circulation, pourtant essentiel au marché commun. Dans le cadre de l'Union européenne, les Etats membres sont tenus de reconnaître la nationalité attribuée par un autre État membre. Ils ne pourraient pas se prévaloir du deuxième volet de la jurisprudence *Nottebohm* afin de contester l'opposabilité de la nationalité attribuée par une autre Etat membre.

Cette solution permet-elle de maintenir l'autre volet de la jurisprudence *Nottebohm*, c'est-à-dire la consécration d'une souveraineté illimitée européenne des Etats dans l'attribution de leur nationalité ? Autrement dit, la Cour de Justice pourra-t-elle, sur le fondement du droit de l'Union européenne, apporter des limites à la souveraineté des Etats membres dans l'attribution de leur nationalité ? Le droit de l'Union européenne oblige-t-il les Etats membres de ne pas attribuer leur nationalité dans certains cas ?

Certains soutiennent que l'Union européenne ne dispose d'aucune compétence en matière de nationalité et que cette circonstance fasse obstacle à la reconnaissance de telles limites ou obligations. ³¹ Cet argumentaire ne réussit pas à convaincre ³² : il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de Justice que même dans les domaines de compétence exclusive des Etats membres, ces derniers devraient en faire un usage conforme au droit de l'Union. Notamment, l'arrêt *Micheletti* ci-dessus évoqué en atteste pour le domaine du droit de la nationalité. ³³ La

³⁰ *Ibid.*, point 10.

³¹ WEILER (Joseph H.H.), « Citizenship for Sale (Commission v Malta) – Who of the Two is Selling European Values ? », *Verfassungsblog*, 14 avril 2024, <https://verfassungsblog.de/citizenship-for-sale/>.

³² VAN DEN BRINK (Martijn), « 3½ Myths about EU law on Citizenship for Sale – EU Law and Investor Citizenship », *Verfassungsblog*, 7 mai 2024, <https://verfassungsblog.de/3%C2%BD-myths/>.

³³ CJCE, 7 juillet 1992, *Micheletti*, aff. C-369/90, point 10 : « 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 » (nous soulignons).

République de Malte ne pourrait prétendre que le droit de l'Union oblige tous les Etats membres à reconnaître de façon inconditionnée les naturalisations qu'elle octroie, et même temps affirmer que l'Union européenne n'aurait pas le droit d'imposer une quelconque limite aux Etats membres dans l'exercice de leur compétence en matière de nationalité.

Il existe une différence fondamentale entre les relations entre Etats dans l'ordre juridique international et ceux au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne. Dans le cadre des relations entre Etats membres au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne, la limitation de la souveraineté des Etats dans l'attribution de leur nationalité se justifie d'ailleurs par rapport au raisonnement de la Cour internationale de justice dans l'arrêt *Nottebohm*, qui affirme un principe contraire en ce qui concerne les seules relations interétatiques à l'échelle de l'ordre juridique international. En effet, la Cour internationale de justice y justifie la compétence exclusive et illimitée des Etats en matière d'attribution de la nationalité de manière suivante : « [L]a nationalité a ses effets les plus immédiats, les plus étendus et, pour la plupart des personnes, ses seuls effets dans l'ordre juridique de l'Etat qui l'a conférée. La nationalité sert avant tout à déterminer que celui à qui elle est conférée jouit des droits et est tenu des obligations que la législation de cet État accorde ou impose à ses nationaux. »³⁴ La CIJ n'a pas jugé opportun de limiter la souveraineté des Etats dans l'attribution de leur nationalité parce que, dans la perspective de l'ordre juridique international, les conséquences de cette attribution ne concernent en principe que l'ordre juridique interne de cet Etat.

Or, cette considération ne vaut pas au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne : L'attribution de la nationalité d'un Etat membre emporte acquisition de la citoyenneté de l'Union européenne. Ceci résulte du caractère accessoire de ladite citoyenneté, consacrée à l'art. 20 § 1 TFUE. Et – bien que l'Union européenne ne soit pas un Etat, mais une organisation internationale sui generis, et que la citoyenneté de l'Union n'est donc pas une nationalité au sens classique – l'acquisition de la citoyenneté de l'Union européenne emporte tout un tas de conséquences

³⁴ *Affaire Nottebohm (deuxième phase)*, Arrêt du 6 avril 1955, C. I. J. Recueil 1955, p. 20.

immédiates et importantes au sein de l'ordre juridique de l'Union, ainsi que, le cas échéant, dans celui de chacun des Etats membres : le nouveau citoyen de l'Union européenne pourra se prévaloir des droits énoncés à l'art. 20 § 2 TFUE, notamment du droit de libre circulation et du droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales dans leur Etat de résidence. Autrement dit, l'attribution de la nationalité d'Etat membre a une incidence si directe sur les autres Etats membres et sur l'Union qu'elle ne pourra pas relever de la souveraineté totale et illimitée de l'Etat membre concerné.³⁵ D'où l'intérêt – et le besoin – d'apporter des limites au pouvoir des Etats membres d'attribuer leur nationalité.

Un raisonnement hypothétique étaye cette conclusion : si l'on n'adhère pas au principe de limitation de la souveraineté des Etats membres dans l'attribution de leur souveraineté, l'on parviendrait au constat selon lequel les obligations des Etats membres l'un envers l'autre seraient d'une intensité moindre que celles qui existeraient entre deux Etats à l'échelle du droit international, alors que les liens juridiques qui unissent les Etats membres entre eux sont d'une intensité bien plus grande. Il y aurait liberté totale et opposabilité inconditionnée dans le domaine de la nationalité entre Etats membres.

En consacrant cette position, la Cour de Justice abandonnerait le système *Nottebohm* à l'échelle de l'Union européenne. Cette perspective ne nous paraît ni révolutionnaire, ni préjudiciable. La perte de la faculté de conditionner la reconnaissance de la nationalité attribué par un autre Etat membre (*Micheletti*) est, en quelque sorte, compensée par des limites apportées, en vertu du droit de l'Union européenne, à la souveraineté des Etats d'attribuer librement leur nationalité à toute personne, quelle que soit leur lien avec le pays dont ils se voient attribués la nationalité (*Commission c. Malte*). Ainsi, la Cour de Justice irait consacrer un nouveau système cohérent d'obligations réciproques entre les Etats membres en matière de nationalité. Affirmer cela ne préjuge cependant en rien le contenu exact des limites apportées à la souveraineté des Etats membres

³⁵ V. également COLLINS (Anthony), Conclusions sous l'arrêt *Commission européenne contre République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, point 17.

d'attribuer librement leur nationalité. Après avoir consacré leur existence, il faudra définir le contenu exact de ces limites.

II. *L'affaire Commission c. Malte* et les contours incertains des limites à la souveraineté des Etats membres dans l'attribution de leur nationalité

Se mettre d'accord sur le principe qu'il existe des limites à la liberté d'attribution de la nationalité des Etats membres en vertu du droit de l'Union européenne n'implique pas un consensus sur le contenu desdites limites. En effet, il semble bien qu'il s'agit de la première fois que la Cour de Justice sera appelée à statuer sur la pratique d'attribution de la nationalité d'un Etat membre.³⁶ Assez naturellement, les approches proposées par les auteurs dans ce « vide juridique » diffèrent nettement. Toutefois, ces différences ne sauraient empêcher de constater un certain nombre d'acquis.

Premièrement, dans son mémoire en défense produit devant la Cour, la République de Malte admet qu'une discrimination fondée sur l'appartenance à une race ou une origine ethnique déterminée violerait notamment l'art. 20 § 1 TFUE, lu à la lumière de l'art. 2 TUE.³⁷ A priori, il semble que tel serait le cas pour toute politique d'attribution de la nationalité qui violerait les valeurs énoncées à l'art. 2 TUE.³⁸ En effet, cette disposition représente « les racines profondes et l'empreinte identitaire de l'Union européenne et, en même temps, clarifie le contrat social à la base de celle-ci. »³⁹ Elle définit le consensus fondamental indispensable à la

³⁶ *Ibid.*, point 50.

³⁷ *Ibid.*, point 37.

³⁸ Il s'agit notamment du respect de la dignité humaine, de la démocratie, de l'égalité, du principe de l'État de droit, ainsi que du respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, du pluralisme, de la non-discrimination, de la tolérance, et l'égalité entre les femmes et les hommes. Une politique de naturalisation discriminant selon le sexe ou l'opinion politique serait donc contraire aux exigences combinées des art. 20 § 1 TFUE et 2 TUE.

³⁹ ROSSI (Lucia Serena), « La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE : relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels », *RTD Eur.* 2020, p. 639.

cohésion de l'Union européenne.⁴⁰ Les Etats membres ne sauraient user de leur compétence dans le domaine de l'attribution de leurs nationalités pour s'écarter des valeurs fondamentales communes énoncées à l'art. 2 TUE.⁴¹ Le caractère contraignant de ces valeurs dans l'ensemble des domaines couverts par le droit de l'Union a en effet été affirmé par la Cour de Justice dans sa jurisprudence *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*.⁴² Or, en vendant sa nationalité, la République de Malte n'opère aucune distinction fondée sur l'appartenance à une race ou une origine ethnique – l'argent ne distingue pas selon la couleur de peau. En plus, une violation de l'un des valeurs énoncées à l'art. 2 TUE ne paraît pas évidente.

Deuxièmement, la République de Malte admet, de façon un peu moins explicite, que l'attribution de la nationalité par un Etat membre ne saurait aller à l'encontre des politiques de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, la corruption et le terrorisme.⁴³ En effet, il découle du principe d'effectivité, ancré dans le principe de coopération loyale de l'art. 4 § 3 TUE, que les Etats membres ne sauraient prendre une mesure, serait-ce dans l'exercice de l'une de leurs compétences, qui viendrait mettre à l'échec une politique de l'Union.⁴⁴ Or, la République de Malte soutient qu'elle a mis en place un processus de diligence sophistiqué afin de s'assurer que le régime des passeports en or respecte et mette en œuvre, notamment, la législation de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, la corruption et le terrorisme.⁴⁵ Dans cette

⁴⁰ HILF (Meinhard), SCHORKOPF (Frank), « *EUV Art. 2 Grundlegende Werte* », dans : Nettesheim, Martin (dir.), *Das Recht der europäischen Union*, 82^{ème} édition, C.H.Beck, Mai 2024, n° 10.

⁴¹ COLLINS (Anthony), Conclusions sous l'arrêt *Commission européenne contre République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, point 27 : « la République de Malte fait valoir que ce n'est que lorsque la politique de naturalisation d'un État membre entraîne de manière générale et systématique une violation grave des valeurs et objectifs de l'Union » qu'elle est susceptible de constituer un manquement.

⁴² CJUE, 27 février 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, aff. C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, point 29 et *passim*.

⁴³ *Ibid.*, point 37.

⁴⁴ CJCE, 29 février 1985, *Henri Cullet et Chambre syndicale des réparateurs automobiles et détaillants de produits pétroliers c. Centre Leclerc, Toulouse, et Centre Leclerc, Saint-Orens-de-Gameville*, aff. C-281/83, ECLI:EU:C:1985:29, point 16.

⁴⁵ COLLINS (Anthony), Conclusions sous l'arrêt *Commission européenne contre République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, point 37.

perspective, aucun manquement au principe d'effectivité ne saurait lui être imputé.

Troisièmement, il est constant que l'Union européenne ne dispose d'aucune compétence qui lui permettrait d'édicter des limites à la compétence des Etats membres dans l'attribution de leur citoyenneté par le biais d'actes de droit dérivé.⁴⁶ Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de Justice que le droit de la nationalité relève de la compétence exclusive des Etats membres.⁴⁷ En effet, les Etats membres auraient pu mettre en commun leurs compétences dans ce domaine, et ils ont choisi expressément de ne pas le faire.⁴⁸ L'Union européenne ne pourra pas choisir demain d'adopter un règlement ou une directive pour harmoniser les règles relatives à l'attribution de la citoyenneté. Or, dans la présente affaire, les institutions européennes n'ont pas choisi de légiférer, à l'échelle de l'Union européenne, au sujet de l'interdiction de la vente des nationalités. La Commission soutient au contraire que l'interdiction de ces pratiques serait inhérente aux traités eux-mêmes. En effet, s'il résulte des traités qu'un Etat membre ne peut pas vendre sa nationalité, alors cette obligation serait contraignante à l'égard des Etats, peu importe si l'Union dispose d'une compétence ou non de légiférer en la matière.

Toutefois, il ne paraît pas certain qu'une interdiction de vendre la nationalité résulte effectivement des traités. En l'absence d'une disposition expresse, une telle interdiction devrait être dégagée par la voie de l'interprétation. Plusieurs approches différentes à cette fin ont été proposées : certains se sont fondés sur une violation alléguée du principe de dignité humaine consacré à l'art. 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux, d'autres ont prétendu que la notion de citoyenneté européenne tel qu'elle résulte de l'art. 20 § 1 TFUE exigerait un véritable lien dans l'attribution de la nationalité, et parfois, l'on a tenté d'avancer le

⁴⁶ LEPOUTRE (Jules), « Citoyenneté de l'Union et nationalités des Etats membres – Entre romantisme et réalisme », *RTD Eur.* 2024, p. 9 et ss.

⁴⁷ CJUE, 2 mars 2010, *Rottmann c. Freistaat Bayern*, aff. C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104, point 39.

⁴⁸ COLLINS (Anthony), Conclusions sous l'arrêt *EP c. Préfet du Gers*, aff. C-673/20, ECLI:EU:C:2022:129, point 22 ; WEILER (Joseph H.H.), « Citizenship for Sale (Commission v Malta) – Who of the Two is Selling European Values ? », *Verfassungsblog*, 14 avril 2024, <https://verfassungsblog.de/citizenship-for-sale/>.

principe de coopération loyale, inscrit à l'art. 4 § 3 TUE, afin de condamner les pratiques de vente de la citoyenneté de l'Union européenne.

La première approche, défendue récemment par Patrick Weil et Jules Lepoutre dans une tribune publiée dans *Le Monde*,⁴⁹ se fonde sur une prétendue violation du principe de dignité humaine, consacré à l'art. 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Cette approche paraît, d'une part, séduisante : l'intime relation entre la nationalité et la dignité humaine résulte d'une jurisprudence internationale bien établie.⁵⁰ Mais elle permet également d'exprimer ce qu'il y a de profondément choquant dans la pratique maltaise : réduire la nationalité en la transformant en un bien patrimonial qui s'achète et se vend, cela préoccupe. Et si un jour, nous aussi, nous devons nous acheter notre citoyenneté, et, à défaut de ressources, envisager de la perdre ?⁵¹

Toutefois, cette approche présente également d'importantes failles. Tout d'abord, les auteurs ne s'attardent pas à évoquer la problématique de l'applicabilité de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En effet, celle-ci ne s'applique aux Etats membres que dans la mesure que celles-ci « mettent en œuvre » le droit de l'Union.⁵² Mais alors, les Etats membres mettent-ils en œuvre le droit de l'Union en attribuant la nationalité ?⁵³

⁴⁹ LEPOUTRE (Jules), WEIL (Patrick), « En vendant la citoyenneté de l'Union, Malte dégrade le statut de tous les citoyens européens », *Le Monde*, 16 octobre 2024, https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/10/16/jules-lepoutre-et-patrick-weil-en-vendant-la-citoyennete-de-l-union-malte-degrade-le-statut-de-tous-les-citoyens-europeens_6353444_3232.html ; WEIL (Patrick), « Sale of Nationality as a Violation of Human Dignity », *Verfassungsblog*, 2 octobre 2024, <https://verfassungsblog.de/sale-of-nationality-as-a-violation-human-dignity/>.

⁵⁰ Cour inter-américaine des droits de l'homme, 8 septembre 2005, *Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic*, points 179 et s. ; v. également Cour suprême des Etats-Unis, 31 mars 1958, *Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958), affirmant que la perte de la nationalité constitue une sanction cruelle et inhabituelle.

⁵¹ SHACHAR (Ayelet), « *Dangerous Liaisons: Money and Citizenship* », in : Bauböck (Rainer) (dir.), *Debating Transformations of national Citizenship*, Springer Open, 2018, p. 12 et *passim*.

⁵² Art. 51 § 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁵³ Il serait toutefois possible d'avoir recours non pas au principe de dignité humaine tel qu'il est affirmé dans la Charte, mais plutôt au même principe en tant qu'il est affirmé – dans les mêmes termes – à l'art. 2 TUE. Nous avons vu que l'argumentaire tiré d'une violation des

Alors, même à supposer que le principe du respect de la dignité humaine lie les Etats membres lorsqu'ils procèdent à l'attribution de leur nationalité, il ne paraît pas non plus certain que la vente de la nationalité et, par voie de conséquence, de la citoyenneté de l'Union, aboutit à la violation dudit principe. En effet, la jurisprudence internationale invoquant ce principe concerne exclusivement des cas de perte ou de refus de la nationalité et la situation d'apatridie qui est créée de ce fait.⁵⁴ La dignité humaine est donc violée, car l'individu est contraint de subir cette situation, avec toute la précarité juridique et pratique qu'elle engendre. L'atteinte à la dignité humaine avancée par les auteurs dans le cas maltais est différente : elle ne consiste pas dans le risque d'apatridie – les personnes qui se voient attribuer la nationalité maltaise acquièrent, plutôt que de se voir refuser, une nationalité. L'objet dont la dignité humaine serait atteinte, dans la vision des auteurs, c'est plutôt la dignité de l'ensemble des citoyens de l'Union européenne.⁵⁵

Or, l'atteinte réellement subie par ces personnes paraît infime, pour ne pas dire purement virtuelle : les personnes dont la dignité serait atteinte ne perdent aucun droit et ne se trouvent nullement dans une situation de détresse comparable à la situation d'apatridie. On a du mal à croire que la Cour de Justice constatera dans ces circonstances une atteinte au principe aussi fondamental qu'il l'est celui de la dignité humaine.

En plus, affirmer que la patrimonialisation de la nationalité serait contraire au principe de dignité humaine pourrait avoir des effets indésirables : en

valeurs énoncées à cette disposition est opérant en la matière, et ledit fondement nous paraît plus adapté que le recours à la Charte des droits fondamentaux, dont le but premier est d'empêcher une violation des droits fondamentaux par la mise en œuvre du droit de l'Union ou par les organes de celle-ci. Or, en l'occurrence, c'est bien l'exercice par un Etat membre d'une compétence exclusive qui serait contraire au principe de dignité humaine. Le reproche qu'on lui fait, c'est de se comporter d'une façon incompatible avec l'un des valeurs fondamentales de l'Union européenne (art. 2 TUE) plutôt que de violer, dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union, le principe de dignité humaine.

⁵⁴ Dans l'affaire *Yean et Bosico* précitée (point 180), la Cour sanctionne le fait que le refus de reconnaître la nationalité aux requérants les ait maintenus dans une situation de vide juridique (« legal limbo »).

⁵⁵ V. notamment le titre de la contribution de LEPOUTRE (Jules), WEIL (Patrick), « En vendant la citoyenneté de l'Union, Malte dégrade le statut de tous les citoyens européens », *Le Monde*, 16 octobre 2024, https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/10/16/jules-lepoutre-et-patrick-weil-en-vendant-la-citoyennete-de-l-union-malte-degrade-le-statut-de-tous-les-citoyens-europeens_6353444_3232.html (nous soulignons).

effet, tous les Etats consacrent parmi les conditions à la naturalisation une condition de ressources⁵⁶ ou permettent un accès privilégié lorsque le demandeur apporte un gain économique ou financier au pays en question⁵⁷. Si la patrimonialisation de la nationalité est ici moins flagrante – et, partant, qu'elle y paraît moins choquante – l'affirmation selon laquelle la patrimonialisation de la nationalité serait contraire au principe de dignité humaine ne permet pas clairement de discerner si un tel constat ne viendrait pas fragiliser tout un ensemble de règles figurant parmi l'instrumentaire traditionnel des Etats dans la réglementation de l'accès à leur nationalité.

La deuxième approche, adoptée par la Commission dans les dernières étapes de la procédure, repose sur l'art. 20 § 1 TFUE. La Commission affirme qu'il existerait une exigence au titre du droit de l'Union [...] selon laquelle [...] il doit y avoir un « véritable lien » entre un État membre et ses ressortissants.⁵⁸ Elle se fonde sur l'existence prétendue d'« une compréhension partagée, à savoir que « la nationalité traduit la manifestation d'un lien effectif entre [un État] et ses ressortissants »⁵⁹, de la citoyenneté de l'Union.

La faiblesse de l'argumentaire de la commission réside en ce qu'elle suppose l'existence d'un consensus entre les Etats membres au sujet de la nature et de la conception de la citoyenneté de l'Union européenne. Or, il n'est pas certain que tous les Etats membres soient d'accord que la citoyenneté de l'Union européenne soit quelque chose de semblable à la nationalité d'un Etat, autant ont-ils pris de précaution d'affirmer qu'elle ne

⁵⁶ En France, le Conseil d'Etat affirme dans le cadre de la condition de résidence de l'art. 21-17 C. civ. que le candidat à la naturalisation doit avoir des ressources suffisantes pour subvenir à ces besoins (v. notamment CE, 20 mars 2000, *Ministre de l'emploi et de la solidarité*, n° 198.097, publié au recueil).

⁵⁷ En France, citons la possibilité d'attribuer la nationalité française à l'étranger francophone qui contribue par son action éminente au rayonnement de la France et à la prospérité de ses relations économiques internationales (art. 21-21 C. civ.). Heureusement, le Conseil d'Etat retient une interprétation restrictive de ladite condition (v. CE, 25 avril 1990, n° 89.678, refusant la naturalisation au directeur général exécutif d'une société saoudite qui importe en quantité importante des produits français).

⁵⁸ COLLINS (Anthony), Conclusions sous l'arrêt *Commission européenne contre République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, point 41.

⁵⁹ *Ibid.*, point 18.

remplace pas la nationalité d'Etat membre à l'art. 20 TFUE. En plus, du fait de l'accessoriété de la citoyenneté de l'Union européenne, la question de ses conditions d'attribution ne se pose pas dans des termes propres au droit de l'Union européenne, ce qui rend invraisemblable que les Etats membres aient formé une quelconque conception partagée à cet égard. Finalement, à supposer qu'une telle conception partagée existe, il paraît quelque peu arbitraire d'affirmer que cette conception serait justement l'exigence d'un lien authentique entre l'Etat et ses ressortissants – d'autant plus, comme nous avons vu, que ce volet de la jurisprudence *Nottebohm* ne s'applique pas au sein de l'Union européenne, et que cette jurisprudence n'a elle-même jamais concerné le domaine de l'attribution de la nationalité, mais seulement son opposabilité.⁶⁰

D'ailleurs, à supposer que la Cour de Justice retienne l'exigence d'un véritable lien pour l'attribution de la nationalité, cela risque d'avoir des conséquences néfastes. En effet, une telle affirmation irait fragiliser plusieurs dispositions dans le droit de la nationalité de divers Etats membres qui permettent la naturalisation en dépit de l'absence d'un lien authentique entendu comme une résidence effective et prolongée.⁶¹ L'on songe à la naturalisation des sportifs de haut niveau, pratique courante dans plusieurs Etats membres.⁶² En droit français, il existe même une disposition dont l'énoncé est très similaire à la législation maltaise en question : l'art. 21-19 C. civ. permet la naturalisation sans condition de

⁶⁰ V. *supra*, note 19.

⁶¹ VAN DEN BRINK (Martijn), « 3½ Myths about EU law on Citizenship for Sale – EU Law and Investor Citizenship », *Verfassungsblog*, 7 mai 2024, <https://verfassungsblog.de/3%C2%BD-myths/>.

⁶² Art. 21-19 C. civ. : « Peut être naturalisé sans condition de stage [...] 6° L'étranger qui a rendu des services exceptionnels à la France ou celui dont la naturalisation présente pour la France un intérêt exceptionnel. » Plusieurs dispositions en droit français permettent une réduction ou une dispense de stage, v. not. les art. 21-18, 21-19 et 21-21 du Code civil. V. également, en droit allemand, le § 14 de la Loi sur la nationalité, qui permet la naturalisation d'un étranger qui a sa résidence à l'étranger. V. sur des exemples de la pratique espagnole de naturaliser des joueurs de foot de haut niveau l'article « Football: Robin Le Normand convoqué avec l'Espagne après sa naturalisation », *Le Figaro*, 2 juin 2023, <https://www.lefigaro.fr/sports/football/football-robin-le-normand-convoque-avec-l-espagne-apres-sa-naturalisation-20230602> et sur la naturalisation du PDG de Snapchat MOUTOT (Anais), « Comment le PDG de Snapchat est devenu Français », *Les Échos*, 16 décembre 2019, <https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/exclusif-comment-le-pdg-de-snapchat-est-devenu-francais-1156728>.

stage pour « [l]’étranger qui a rendu des services exceptionnels à la France ou celui dont la naturalisation présente pour la France un intérêt exceptionnel » (nous soulignons). Il paraît peu probable que la Cour choisisse de se lancer dans une telle aventure, au risque de se heurter à une résistance féroce par les Etats membres.

La troisième approche avancée par les auteurs se fonde sur l’obligation de coopération loyale, consacrée à l’art. 4 § 3 du TUE.⁶³ La Cour de Justice sanctionne, sur le fondement de cette disposition, l’abus de droit commis par un Etat membre⁶⁴ et le manquement des Etats membres à l’obligation de bonne foi⁶⁵. Contrairement à ce qu’affirme l’avocat général dans ses conclusions,⁶⁶ cet argumentaire ne suppose pas au même temps le constat d’une violation de l’art. 20 § 1 TFUE.⁶⁷

En quoi la vente de la nationalité constitue-t-elle une violation du principe de coopération loyale ? Il est vrai que l’argumentaire développé par la Commission à cet égard s’est révélé lacunaire.⁶⁸ Dans ce qui a été dénoncé comme « une volonté constitutionnelle de construction politique d’une

⁶³ LEPOUTRE (Jules), « Citoyenneté de l’Union et nationalités des Etats membres – Entre romantisme et réalisme », *RTD Eur.* 2024, p. 9 et ss. ; v. également CARRERA (Sergio), « The Price of EU Citizenship – The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 21, issue 3, Septembre 2014, p. 406 et ss.

⁶⁴ CJUE, 29 mars 2012, *3M Italia SpA*, aff. C-417/10, ECLI:EU:C:2012:184, point 15.

⁶⁵ CJCE, 11 décembre 1985, *Commission c. République hellénique*, aff. C-192/84, ECLI:EU:C:1985:497, point 19. V. également sur ces deux sujets et avec les références doctrinales cités LEPOUTRE (Jules), « Citoyenneté de l’Union et nationalités des Etats membres – Entre romantisme et réalisme », *RTD Eur.* 2024, p. 9 et ss.

⁶⁶ COLLINS (Anthony), Conclusions sous l’arrêt *Commission européenne contre République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, point 41. Il est vrai que les réponses de la Commission lors de l’audience l’y ont incité, tant qu’elle y a insisté sur l’argumentaire fondé sur la violation prétendue de l’art. 20 § 1 TFUE, et sur le caractère accessoire de la violation de l’obligation de coopération loyale. Ce serait toutefois accorder trop d’importance à ces réponses lors de l’audience pour écarter le grief tiré de la violation de l’art 4 § 3 TUE, présent dans les écritures de la Commission sur leur seul fondement.

⁶⁷ L’art. 4 § 3 peut faire l’objet d’un manquement distinct, v. not. CJCE, 19 février 1991, *Commission c. Belgique*, aff. C-374/89, ECLI:EU:C:1991:60, point 13.

⁶⁸ LEPOUTRE (Jules), « Citoyenneté de l’Union et nationalités des Etats membres – Entre romantisme et réalisme », *RTD Eur.* 2024, p. 9 et ss., écarte – à juste titre – une violation du principe d’effectivité car « [l]a Commission n’a jamais vraiment expliqué en détail en quoi le programme de citoyenneté par l’investissement mettait en péril les objectifs de l’Union européenne. »

citoyenneté commune », ⁶⁹ elle a déployé tous ses efforts afin de démontrer que le droit de l'Union exigerait la condition d'un véritable lien de rattachement à l'attribution de la nationalité d'Etat membre. Les auteurs et l'avocat général soutiennent que telle serait une construction allant au-delà de ses compétences. La loyauté vis-à-vis de la construction européenne n'impose pas aux États membres d'adhérer à une conception de la nationalité teintée de romantisme, ⁷⁰ et qui est par ailleurs largement disputée aujourd'hui. ⁷¹ Mais si l'on se désiste de la finalité politique avancée par la Commission, l'argumentaire fondé sur le principe de coopération loyale est-il vraiment sans substance ?

C'est la notion de l'abus de droit qui paraît prometteuse en l'espèce. En réalité, laissé de côté la tentative de la Commission de construire, sur un fondement incertain, une conception commune et contraignante de la nationalité à l'échelle de l'Union européenne, ce qui rend la pratique maltaise choquante, et, pourra-t-on affirmer, abusive, c'est autre chose que la non-adhésion à une certaine conception de la nationalité. C'est plutôt le fait que le malte vend « ce sésame à prix d'or » ⁷² qu'est l'« accès aux services publics et privés des autres Etats membres », ⁷³ bref, à la valeur propre aux droits et avantages économiques conférés par le statut de citoyen de l'Union européenne, au détriment des intérêts des autres Etats membres et de l'Union dans son ensemble. ⁷⁴ La République de Malte

⁶⁹ *Ibid.* ; v. également WEILER (Joseph H.H.), « Citizenship for Sale (Commission v Malta) – Who of the Two is Selling European Values ? », *Verfassungsblog*, 14 avril 2024, <https://verfassungsblog.de/citizenship-for-sale/>.

⁷⁰ TESAURO (Guiseppe), Conclusions sur l'arrêt *Micheletti*, aff. C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295, point 5.

⁷¹ V. p. ex. MACKLIN (Audrey), « Is it time to retire *Nottebohm*? », *AJIL Unbound*, Vol. 111, 2017, p. 492 et ss.

⁷² LEPOUTRE (Jules), WEIL (Patrick), « En vendant la citoyenneté de l'Union, Malte dégrade le statut de tous les citoyens européens », *Le Monde*, 16 octobre 2024, https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/10/16/jules-lepoutre-et-patrick-weil-en-vendant-la-citoyennete-de-l-union-malte-degrade-le-statut-de-tous-les-citoyens-europeens_6353444_3232.html.

⁷³ LEPOUTRE (Jules), « Citoyenneté de l'Union et nationalités des Etats membres – Entre romantisme et réalisme », *RTD Eur.* 2024, p. 9 et ss.

⁷⁴ CARRERA (Sergio), « The Price of EU Citizenship – The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 21, issue 3, Septembre 2014, p. 406 et ss.

s'enrichit donc sur le dos des autres, en vendant ce qu'elle ne possède pas.⁷⁵ Or cela est-il suffisant pour constater un abus de droit suffisant pour caractériser une violation du principe de coopération loyale ?

Dans la jurisprudence de la Cour de Justice, la notion d'abus de droit est surtout utilisée aux fins de limiter l'invocation d'un droit tiré de l'ordre juridique de l'Union : les justiciables ne sauraient se prévaloir de façon abusive d'une norme du droit de l'Union.⁷⁶ Les principes de cette jurisprudence sont-ils transposables au présent cas d'espèce ? L'on pourra objecter à cela en relevant la différence fondamentale entre la situation d'un justiciable ordinaire en matière fiscale et la qualité d'Etat membre de l'Union européenne. Cet argumentaire paraît cependant exagérément formaliste.

Ce que l'on pourrait, en revanche, opposer à la transposabilité desdites jurisprudences, c'est le fait qu'en attribuant leur nationalité, les Etats membres n'invoquent aucune prérogative qui leur serait reconnue par le droit de l'Union. Au contraire, cette compétence – qu'ils n'ont pas choisi de mettre en commun⁷⁷ – relève de l'exercice de leur souveraineté. Or, l'attribution de la nationalité d'Etat membre entraîne l'acquisition du statut de citoyen de l'Union européenne. Telle est la conséquence du caractère accessoire de cette dernière, consacré à l'art. 20 § 1 TFUE. Il en résulte la prérogative tirée de cette disposition du droit de l'Union européenne de conférer la citoyenneté de l'Union, au même temps que la nationalité d'Etat membre. C'est de cette prérogative que les Etats membres peuvent faire un usage abusif.

L'on objectera à ce constat qu'il viendrait infirmer ses prémices, c'est-à-dire que l'usage du pouvoir d'attribution souveraine de la nationalité d'Etat membre ne pourra faire l'objet d'un abus. En effet, le caractère accessoire de la citoyenneté de l'Union confère à toute attribution de la nationalité d'Etat membre un effet acquisitif de la citoyenneté de l'Union. Comment

⁷⁵ LEPOUTRE (Jules), « Citoyenneté de l'Union et nationalités des Etats membres – Entre romantisme et réalisme », *RTD Eur.* 2024, p. 9 et ss.

⁷⁶ Il s'agit d'une jurisprudence en matière fiscale, v. CJCE, 21 février 2006, *Halifax plc et a.*, aff. C-255/02, ECLI:EU:C:2006:121 ; CJUE, 21 février 2008, *Part Service Srl*, aff. C-425/06, ECLI:EU:C:2008:108.

⁷⁷ V. *supra*, note 43.

alors distinguer entre l'attribution de la nationalité d'Etat membre, insusceptible d'abus, et l'usage de la prérogative de conférer le statut de citoyen de l'Union ? Dans le cadre des jurisprudences précitées, la Cour de Justice a recours au critère du but essentiel : la pratique est abusive lorsqu'elle a, au vu d'un ensemble d'éléments objectifs, pour but essentiel l'obtention d'un avantage fiscal.⁷⁸

Ce critère est susceptible de faire la part des choses en matière de nationalité : on pourrait conditionner le constat d'un abus de droit et donc d'une violation du principe de coopération loyale en la matière à la preuve, apportée par un ensemble d'éléments objectifs, que la pratique mise en œuvre a pour but essentiel l'accès au statut de citoyen de l'Union européenne, plutôt qu'à celui de national d'un Etat membre. L'application de ce principe ne pose aucun problème dans le cas maltais : la Commission relève que le matériel publicitaire remis aux investisseurs aux fins de la promotion du régime de nationalité de Malte mentionne de manière prééminente les avantages liés à la citoyenneté de l'Union.⁷⁹ En même temps, cela permettrait de mettre à l'abri nombre des pratiques courantes susmentionnées qui seraient fragilisées par la reconnaissance de l'exigence d'un véritable lien comme condition de l'attribution de la nationalité par les Etats membres. Prenons l'exemple de la naturalisation accordée à un sportif de haut niveau sans condition de résidence.⁸⁰ Le but est bel et bien que celui-ci représente son pays nouveau dans les compétitions sportives. C'est donc l'effet positif sur la réputation de l'Etat membre qui est l'objectif principal de la naturalisation en ces cas, et elle est réalisée par le biais de l'attribution de la nationalité d'Etat membre. L'acquisition du statut de citoyen de l'Union n'est qu'une simple conséquence de l'acquisition de la nationalité d'Etat membre, son octroi ne saurait donc dégénérer en abus.

Encore faudrait-il rappeler que même le constat, au vu d'un ensemble d'éléments objectifs, que l'octroi de la nationalité d'Etat membre a pour

⁷⁸ CJCE, 21 février 2006, *Halifax plc et a.*, aff. C-255/02, ECLI:EU:C:2006:121, point 86 ; CJUE, 21 février 2008, *Part Service Srl*, aff. C-425/06, ECLI:EU:C:2008:108, points 40 et ss.

⁷⁹ COLLINS (Anthony), Conclusions sous l'arrêt *Commission européenne contre République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, point 22.

⁸⁰ V. *supra*, note 56.

but essentiel l'accès au statut de citoyen de l'Union européenne ne saurait conduire automatiquement au constat d'un manquement à l'obligation de coopération loyale. Exiger de la loyauté dans l'exercice d'une prérogative ne saurait équivaloir à une interdiction de fait de l'exercer. Et l'on a relevé à juste titre que la Cour de Justice hésitera très probablement à s'attaquer à une prérogative aussi liée à la souveraineté des Etats membres que l'attribution de la nationalité⁸¹ – et de risquer une opposition des Etats membres qui lui impose de revenir par la suite sur sa jurisprudence,⁸² ou même de s'exposer à un constat d'*ultra vires*.⁸³

La mise en œuvre du principe de bonne foi⁸⁴ demande finalement une mise en balance des intérêts respectifs. Les Etats membres sont en principe libres d'attribuer leur nationalité, même lorsque le but principal de cette attribution serait l'acquisition du statut de citoyen de l'Union. Aucun reproche ne saurait leur être adressé lorsque cette attribution correspond à un intérêt légitime. Une violation de l'obligation de coopération loyale supposerait alors que l'Etat membre attribue sa nationalité dans des circonstances objectives qui révèlent que le but essentiel de cette mesure est de conférer le statut de citoyen de l'Union, alors que cette attribution n'est pas justifiée par un intérêt légitime et qu'elle est contraire aux intérêts eux-mêmes légitimes des autres Etats membres et/ou de l'Union dans son ensemble. Cette approche permettra à la Cour de Justice d'exercer avec délicatesse un contrôle minimal sur les pratiques des Etats membres en matière d'attribution de leur nationalité, sans adhérer à l'expériment hasardeux de construction purement jurisprudentielle d'une conception contraignante, prétendument partagée par l'ensemble des Etats membres,

⁸¹ LEPOUTRE (Jules), « Citoyenneté de l'Union et nationalités des Etats membres – Entre romantisme et réalisme », *RTD Eur.* 2024, p. 9 et ss.

⁸² V. l'exemple de la jurisprudence en matière de conservation générale et indifférenciée des données, avec les arrêts CJUE, 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige AB et a.*, aff. C-203/15, C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970 ; 6 octobre 2020, *La Quadrature du Net et a.*, aff. C-511/18, C-512/18 et C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791 ; 30 avril 2024, *La Quadrature du Net et a.*, aff. C-470/21, ECLI:EU:C:2024:370.

⁸³ V. l'exemple de l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, 5 mai 2020, *PSPP [Public Sector Asset Purchase Programme]*, aff. 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, note KORDEVA (Maria), *Revue générale du droit* 2020, n° 52087, www.revuegeneraledudroit.eu/?p=52087.

⁸⁴ V. *supra*, note 59.

comme le lui propose la Commission. Mettre le focus sur l'exigence d'un véritable lien de rattachement a occulté le véritable manquement de Malte à ses obligations qui découlent des traités.

En effet, dans le cas de la vente pure et simple de la citoyenneté de l'Union, tout conduit à affirmer que même une telle approche prudente permettra à la Cour de Justice de condamner la République de Malte. L'intérêt de Malte à l'attribution de la nationalité aux investisseurs est un intérêt purement financier. Sa légitimité est en plus très douteuse : faire un gain sur la vente de la citoyenneté de l'Union, cela n'appartient pas à la République de Malte, autrement dit, elle « monna[ie] ce qu'elle ne possède pas ». ⁸⁵ En revanche, l'Union européenne et tous les autres Etats ont un intérêt légitime à exiger de Malte qu'elle ne vende pas l'accès à la citoyenneté de l'Union, à la libre circulation et aux droits politiques qui s'y attachent. Ce faisant, Malte monopolise un avantage économique au détriment des autres Etats membres ⁸⁶ et de l'Union européenne entière. ⁸⁷

Un Etat peut, dans l'exercice de sa souveraineté, prendre la décision de vendre sa nationalité. ⁸⁸ Mais quand il s'agit de la citoyenneté de l'Union, cette décision n'appartient pas à chaque Etat membre – elle doit être prise dans le respect du principe de coopération loyale. Aucun Etat membre n'a le droit de monnayer la citoyenneté de l'Union européenne au détriment des autres Etats membres et de l'Union dans son ensemble. La Cour de Justice pourra et devra donc condamner la République de Malte pour manquement aux obligations qui découlent de l'art. 4 § 3 TUE.

⁸⁵ LEPOUTRE (Jules), WEIL (Patrick), « En vendant la citoyenneté de l'Union, Malte dégrade le statut de tous les citoyens européens », *Le Monde*, 16 octobre 2024, https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/10/16/jules-lepoutre-et-patrick-weil-en-vendant-la-citoyennete-de-l-union-malte-degrade-le-statut-de-tous-les-citoyens-europeens_6353444_3232.html.

⁸⁶ Sauf à les inciter eux-mêmes à commencer de vendre leurs citoyennetés, afin de participer aux gains financiers qui seraient, en l'absence, monopolisés par Malte.

⁸⁷ CARRERA (Sergio), « The Price of EU Citizenship – The Maltese Citizenship-for-Sale Affair and the Principle of Sincere Cooperation in Nationality Matters », *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Volume 21, issue 3, Septembre 2014, p. 420.

⁸⁸ Telle est l'affirmation, en substance, de la République de Malte, v. COLLINS (Anthony), Conclusions sous l'arrêt *Commission européenne contre République de Malte*, aff. C-181/23, ECLI:EU:C:2024:849, point 26.

Toutefois, force est à constater que la sanction de l'abus ne justifie pas de se livrer à une entreprise de véritable construction jurisprudentielle en marge des traités.⁸⁹ Les juges ne devront pas, contrairement à ce que prétend la Commission, consacrer le principe de l'exigence d'un véritable lien de rattachement à l'échelle du droit de l'Union européenne. La Cour devra en effet préserver à cet égard la place de la volonté politique : l'achèvement de la construction d'une véritable citoyenneté fédérale européenne n'appartient qu'aux Etats membres.

⁸⁹ Tel est le sens des critiques condamnant le plus fermement le recours entamé par la commission, v. WEILER (Joseph H.H.), « Citizenship for Sale (Commission v Malta) – Who of the Two is Selling European Values ? », *Verfassungsblog*, 14 avril 2024, <https://verfassungsblog.de/citizenship-for-sale/> : « To put it bluntly, it appears [...] that this is but 1. a crass attempt by the Commission to circumvent proper constitutional and decisional procedures required under the Treaties; and 2. redefine European citizenship and its relationship to national citizenship, in the hope that the CJEU will become complicit in these attempts. »