

# Un marché européen des nationalités

*par Étienne Pataut*

---

**Progressivement, est né un véritable marché, par lequel les États procèdent à la vente du cœur même de leur souveraineté : leur nationalité. Difficiles à justifier au regard de la théorie générale de la nationalité, ces programmes posent des défis tout particuliers à l'Union européenne.**

---

## **Le développement d'une économie de la mobilité**

Les études sur les mobilités internationales se concentrent, pour la plupart, sur des mouvements de masse, concernant au premier chef les déshérités. À l'autre bout du spectre, pourtant, se développe une mobilité beaucoup moins spectaculaire : celle des plus riches. Toute une économie s'est en effet progressivement mise en place, très largement dépourvue de frontières, visant à attirer les individus à haut patrimoine sur le territoire accueillant de certains États.

Tous les ressorts économiques sont susceptibles de jouer, privés comme publics. Les acteurs privés, par l'intermédiaire de *family offices* aussi discrets qu'efficaces, peuvent ainsi conseiller les plus aisés dans leurs stratégies internationales d'investissement et de résidence. Mais ces officines ne peuvent se multiplier que parce que les États, pour leur part, mettent d'importantes facilités à disposition de ces généreux investisseurs. Au-delà des règles compréhensives en matière de société ou

de réglementation bancaire, les États ont la capacité essentielle de jouer sur trois registres souverains.

Le premier est évidemment fiscal. Aujourd'hui, il n'est plus guère besoin d'établir combien les stratégies d'investissement individuelles sont largement déterminées par les règles fiscales des États. Le débat récurrent sur la frontière — tenue — entre fraude et optimisation fiscale, les efforts européens et internationaux pour lutter contre les paradis fiscaux, les scandales (*Panama* puis *Pandora Papers*, *Lux Leaks*...) sont suffisamment réguliers et connus pour qu'il soit inutile de s'y arrêter plus longuement.

Le second est celui des titres de séjour. L'économie des titres de séjour est différente et étonnante, qui consiste à en proposer de plus ou moins longs ou plus ou moins généreux en fonction de l'apport des intéressés à l'économie locale. Certains États acceptent en effet de mettre à disposition des titres de séjour indépendants de la qualité de travailleur à de généreux investisseurs. Ce sont les programmes dits de « visas dorés » (« *golden visas* ») dont le mécanisme est à la fois simple et brutal : permettre l'obtention d'un titre de séjour en échange d'investissements plus ou moins importants dans le pays. Ces programmes sont répandus dans le monde entier et varient beaucoup d'un État à l'autre<sup>1</sup>. Varient tout particulièrement le prix, bien entendu, mais aussi la réalité de l'intégration, notamment par le biais de la condition de résidence. Cette absence de connexion sérieuse entre le bénéficiaire et le pays est sans aucun doute l'aspect le plus problématique de ces programmes. L'OCDE souligne en particulier qu'elle peut servir d'outil à la fraude fiscale, en faisant faussement apparaître une résidence dans un État, et porter atteinte aux exigences de transparence et de coopération internationale<sup>2</sup>. L'Europe ne fait pas exception. De nombreux États vendent l'accès des titres de séjour, facilitant ainsi, d'après *Transparency international*, corruption, blanchiment et fraude fiscale<sup>3</sup>.

Enfin, le troisième ressort est celui de la nationalité. Certains États, par le biais d'ensemble de règles qualifiées en général pudiquement de « passeports dorés » (« *Golden passports* ») ou de « citoyenneté par investissement » (« *Citizenship by investment* »), permettent en effet purement et simplement la vente de leur nationalité. Nées à St Christophe et Nievès (St Kitts and Nevis) et très développées dans les

---

<sup>1</sup> Pour une présentation d'ensemble, v. le dossier de la revue *Plein Droit* : « Ah si j'étais riche... », *Plein Droit*, 2019, n° 4 (n° 123).

<sup>2</sup> OCDE, <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>.

<sup>3</sup> <https://transparency.eu/project/golden-visas/>

Caraïbes, ces politiques mercantiles se sont étendues jusqu'en Europe et tout particulièrement à Malte et Chypre, dont les programmes ont rapporté jusqu'à 4,8 milliards à Chypre et 718 millions d'euros à Malte<sup>4</sup>.

Portant atteinte au cœur même de la nationalité, elles posent de graves difficultés théoriques et pratiques<sup>5</sup>.

## Une atteinte à la nationalité ?

Les programmes de vente de la nationalité diffèrent d'un État à l'autre, notamment quant aux sommes à investir<sup>6</sup>, mais restent dans leurs grandes lignes assez proches : ils permettent, par la grâce de l'argent, de contourner la plupart des conditions en matière de naturalisation, notamment les exigences de résidence, de compétence linguistique ou, plus largement, d'intégration. Alors même que ces vérifications sont au cœur de tous les droits étatiques de la nationalité, elles sont ici oubliées, au profit d'une simple évaluation monétaire. La théorie classique de la nationalité est incapable d'expliquer ces transformations.

Faire de la nationalité un objet d'échange monétaire constitue, en effet, une flagrante rupture d'égalité entre les citoyens. Pour la plupart des individus, c'est la preuve de l'existence d'un lien entre eux-mêmes et un État qui leur permettra d'accéder à la communauté des citoyens. C'est parce qu'ils sont nés sur le territoire et y résident, parce qu'ils sont les enfants d'un national, parce qu'ils ont construit des liens étroits avec l'État attributaire qu'ils ont pu, peuvent ou doivent pouvoir accéder à la communauté nationale. Le constat est encore plus frappant en matière de naturalisation, qui est la voie d'accès dont il est ici question. Dans la quasi-totalité des cas, la naturalisation est subordonnée à un ensemble de contrôles liés à l'intégration (domicile, langue, intégration sociale ou familiale...). Ici, nul besoin de lien, ou en tout cas un contrôle très limité sur ces liens. L'inégalité de traitement saute aux yeux.

---

<sup>4</sup> L. Brillaud, « L'Europe se vend aux plus offrants », *Plein Droit*, n° 123, 2019, n° 4, p. 7.

<sup>5</sup> Sur l'ensemble, v. part. A. Shachar, "Citizenship for sale?", in : A. Shachar, R. Bauböck, I. Bloemraad, M. Vink, *Oxford Handbook of Citizenship*, Oxford University Press, 2017, p. 789.

<sup>6</sup> D'après la société Best Citizenships, les coûts varient de 100 000 \$ (Antigua et Barbuda, Ste Lucie, Dominique) à 1 million de \$ (Bulgarie) : <https://best-citizenships.com/citizenship-by-investment-schemes/>. Ces chiffres sont toutefois sujets à caution, en raison du caractère parfois confidentiel et négociable de ces programmes.

Pour être diverses, les justifications de la nationalité n'en reposent pas moins sur un fondement commun : l'appartenance au groupe. Les conditions de cette appartenance peuvent bien sûr varier et, de fait, varient grandement et il est bien établi que la nationalité peut tout à la fois servir de facteur d'intégration au groupe et d'exclusion du groupe<sup>7</sup>. Mais il n'en reste pas moins que le dénominateur commun à toute politique en matière de nationalité est précisément de définir les frontières du groupe en question.

Permettre la vente de nationalité, c'est donc transformer radicalement au passage le fondement même de la nationalité, en rompant le lien qui existe entre communauté politique et sociale et nationalité<sup>8</sup>.

Il est à noter d'ailleurs que ces programmes n'entrent pas non plus dans le cadre conceptuel, désormais classique, de contestation de la nationalité, comme reflet d'un monde disparu ou qui devrait disparaître : celui des frontières et des États-Nations. Ces programmes, en effet reposent sur l'idée même de frontières et sur une évaluation à la fois brutale et utilitariste des avantages comparés de la nationalité.

C'est bien parce qu'il est plus avantageux d'être Maltais qu'Afghan que la nationalité maltaise est à vendre<sup>9</sup>. Elle permet d'accéder à un nombre important de pays, de profiter des libertés de circulation en Europe et fournit potentiellement un havre de protection à celui qui en bénéficie. C'est une évidence, mais une évidence qu'il faut rappeler : la vente de nationalité ne peut prospérer que si les nationalités sont distinctes les unes des autres.

En d'autres termes, ces programmes ont pour objet de rendre disponible ce qui, en principe, repose sur l'existence d'un lien d'intégration soigneusement évalué et, partant, non marchand par excellence : l'appartenance à une communauté. On déplace les frontières du marché, en y faisant rentrer un bien qui, à première vue, en est très éloigné.

Le passage au marché est parfois envisagé sous l'angle de l'économie libérale<sup>10</sup>. Le marché pourrait-il être le meilleur des critères pour l'allocation optimale des intérêts individuels, loin de toute approche morale ou politique des États ? Cette approche, contestable dans son principe, se heurte en toute hypothèse à la réalité de

---

<sup>7</sup> Sur ce point, v. part. les vigoureuses critiques de D. Kochenov, *Citizenship*, MIT press, 2019.

<sup>8</sup> A. Shachar, *op. cit.*, p. 804 et s.

<sup>9</sup> V. sur ce point l'approche purement fonctionnelle du Quality of Nationality Index : <https://www.nationalityindex.com/qni-rankings> qui propose une hiérarchie mondiale des nationalités.

<sup>10</sup> V. la présentation et la réfutation de cette position dans : A. Shachar, *op. cit.*, p. 798.

ce marché, qui ne conduit nullement à une remise en cause générale de l'allocation des nationalités, mais bien à une allocation ponctuelle, fondée sur la richesse extrême d'une toute petite minorité. On est bien loin de l'idée d'un marché libre et généralisé. Et ne serait-il pas paradoxal de parler de marché libre, alors que ce qui a été construit est bien plutôt un système purement étatique permettant de renflouer les caisses des États qui s'y adonnent, ce qui est l'avantage le plus immédiat de ces programmes ?

La nationalité est ce lien qui unit à la fois un individu et un État, et cet individu à la communauté sociale et politique de cet État. En faire un objet de commerce sans tenir aucun compte de la réalité de l'intégration sociale du bénéficiaire défie le fondement même de cette appartenance.

Ces programmes de vente de la nationalité semblent donc avoir deux défauts flagrants : placer sur le marché quelque chose qui, par nature, n'y appartient pas et, ce faisant, remettre en cause les idées d'appartenance et de communauté au cœur de toute théorie de la nationalité. Transformer le lien en bien porte donc une atteinte très profonde à la raison d'être même de la nationalité.

Plus spécifiquement, cette transformation pose des difficultés particulières en Europe, où elle a suscité une réaction violente.

## **La vente de nationalités en Europe**

Au cours des dernières années, plusieurs États membres de l'Union européenne, et tout particulièrement Chypre et Malte, ont mis en place de tels programmes de vente de leur nationalité<sup>11</sup>. Outre les objections théoriques auxquels s'exposent ces politiques, celles-ci soulèvent des difficultés particulières en Europe. Celles-ci tiennent à la relative fongibilité dans l'Union des nationalités des États membres. Posséder la nationalité d'un État membre, c'est appartenir à un ensemble plus vaste, celui des citoyens européens, auquel l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne garantit de nombreux droits, à commencer par la liberté de circulation. Dans cette mesure, ce que vendent les États membres qui ont mis en place de tels programmes, au-delà de leur propre nationalité, c'est bien l'accès

---

<sup>11</sup> Pour la description de ces programmes, v. part. Commission européenne, « Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne », COM (2019) 12 Final du 23 janvier 2019.

à cet ensemble de droits, augmentant d'autant l'attractivité et, partant, la valeur marchande, de leur nationalité. En d'autres termes, les États qui s'y livrent font donc commerce non seulement de ce qui ne leur appartient pas, mais encore d'un bien commun à toute l'Union.

Aussi la réaction des institutions européennes a-t-elle été à fois la vigoureuse et extrêmement critique, on va le voir.

Ces réactions, toutefois, se heurtent à un obstacle presque infranchissable : la compétence étatique exclusive, qui est l'une des règles les mieux assurée du droit international en matière de nationalité. Chaque État décide librement, et avec ses propres critères, qui sont ses nationaux, à qui ils accordent (ou retirent, en ces temps de regain de la déchéance) leur nationalité. L'émergence de la citoyenneté européenne n'a rien changé à cette solution. Les traités l'affirment clairement et tout particulièrement l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui affirme :

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.

En l'état actuel du droit de l'Union, ce sont donc les États et non l'Union, qui décident, en toute souveraineté, des règles applicables à leur nationalité.

Les voies de droit sont de ce fait peu nombreuses et forcent les institutions soit à en appeler à la morale et aux valeurs, soit à s'appuyer sur quelques principes généraux du droit de l'Union.

La première voie est celle choisie par le Parlement européen qui a, à plusieurs reprises, vigoureusement critiqué ces programmes comme portant atteinte aux valeurs de l'Union<sup>12</sup>. Aussi, dans le 13<sup>ème</sup> point de sa résolution de 2014, le Parlement :

prie les États membres qui ont adopté des régimes nationaux autorisant la vente directe ou indirecte de la citoyenneté européenne aux ressortissants de pays tiers de mettre ces régimes en conformité avec les valeurs de l'Union.

La formule montre bien les limites du pouvoir du Parlement et, plus largement, de l'Union européenne en la matière. En l'état actuel du droit de l'Union, en effet,

---

<sup>12</sup> V. la 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).

l'invocation des valeurs de celle-ci ne peut aucunement fournir de clé d'analyse (ou de condamnation) de politiques nationales en matière de nationalité. Le Parlement en est d'ailleurs parfaitement conscient, qui, au 6<sup>e</sup> point de sa résolution « reconnaît que les questions de résidence et de citoyenneté relèvent de la compétence des États membres » et, de ce fait, « prie les États membres d'exercer leurs compétences en la matière avec vigilance et de tenir compte de tout effet préjudiciable ». L'incitation reste très vague et l'efficacité juridique à peu près nulle.

Dès lors, en dehors de la pression exercée sur un pays en particulier envers une pratique dont la condamnation politique fait l'unanimité, l'invocation des valeurs n'est absolument d'aucune utilité, ni pour décrire l'éventuelle absence de conformité entre le droit des États tel qu'il est et le droit de l'Union, ni, prospectivement, pour déterminer la direction dans laquelle devrait s'orienter le droit européen.

Aussi est-ce plutôt la seconde voie qu'explore la Commission européenne<sup>13</sup>. Celle-ci s'est emparée du sujet au moyen tout d'abord d'un important rapport remis au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions qui, loin de l'habituelle prudence diplomatique, est extrêmement vigoureux dans ses critiques sur ces programmes de vente de la nationalité et, plus largement, d'octroi d'un titre de séjour par investissement direct<sup>14</sup>. De la façon la plus nette, la Commission décrit et condamne les « 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 »<sup>15</sup>. Est critiquée la possibilité d'obtenir la nationalité de ces États sans qu'aucun lien soit établi entre le demandeur et l'État membre, sans qu'aucune résidence autre qu'une adresse formelle, sans même parfois qu'une présence physique autre que le jour de la remise du titre, soit exigée. Plus largement, la Commission y décrit avec beaucoup de détail les différents délits susceptibles d'être

---

<sup>13</sup> Incitée, il est vrai, par le Parlement européen, qui continue à faire pression sur les institutions sur le sujet. V. tout récemment (29 novembre 2021) : <https://www.reneweuropiegroupe.eu/news/2021-11-29/crackdown-on-golden-passports-renew-europe-calls-for-phasing-out-of-toxic-investment-schemes-by-2025>.

<sup>14</sup> Commission européenne, « Programmes de citoyenneté et de résidence par investissement dans l'Union européenne », COM (2019) 12 Final du 23 janvier 2019.

<sup>15</sup> Rapport précité, n° 1 ; dans le même sens, v. encore Commission Européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières », COM (2019) 370 final du 24 juillet 2019, p. 7 et concl., p. 23.

commis à l'occasion de ces programmes (atteinte à la sécurité des États, blanchiment, corruption, fraude fiscale...).

La Commission souligne avec vigueur la rupture de solidarité que constitue la vente par les États membres de leur nationalité, tant les avantages liés à la citoyenneté européenne sont au cœur de toutes ces politiques. À nouveau, ce qui est ici vendu n'est pas uniquement la nationalité étatique, mais bien la possibilité de bénéficier de toutes les prérogatives attachées à la qualité de citoyen européen.

Aussi la Commission estime-t-elle que ces pratiques remettent en cause, plus théoriquement, le lien d'effectivité qui serait au cœur de la conception commune aux États membres du lien de nationalité.

Comme elle l'affirme :

Cette conception commune du lien de nationalité est également à la base de l'acceptation, par les États membres, du fait que la citoyenneté de l'Union et les droits qu'elle implique en vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reviennent automatiquement à toute personne qui devient l'un de leurs citoyens. 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<sup>16</sup>.

La condamnation est donc là encore sans appel, mais fondée sur des arguments beaucoup plus juridiques, quoique généraux, que le Parlement européen.

Les programmes de vente de la nationalité sont incontestablement un grave dévoiement de l'idée même de nationalité et de la raison d'être de l'Union européenne, à ce titre, la légitimité de la lutte contre ces règles ne fait pas de doute. Mais reste à déterminer les sanctions. Comment en effet s'opposer à ces programmes ? Qui sanctionner pour y avoir recours ?

Deux possibilités bien distinctes semblent ici se présenter : s'opposer aux États d'un côté, refuser de reconnaître la nationalité accordée aux individus, de l'autre. La première solution est périlleuse, mais prometteuse, la seconde, en revanche, beaucoup plus contestable.

---

<sup>16</sup> Rapport précité, n° 2.4, p. 6.



## Punir les États ; punir les individus

Passant de la théorie à la pratique, la Commission a lancé deux procédures d'infraction contre les deux pays qui ont créé de tels programmes : Chypre et Malte <sup>17</sup>.

Juridiquement, la contestation se fonde sur deux violations particulières : celle de l'article 4§3 du Traité sur l'Union européenne (TUE) et celle de l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le premier texte institue un principe de coopération loyale entre les États :

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.

En vendant leur nationalité, ces États membres ont garanti aux bénéficiaires l'accès à un ensemble de droits garantis par les Traités et donc fait commerce d'un bien commun européen. L'absence complète de lien d'effectivité entre ces néo-nationaux et le pays qui les rattache à l'Union établirait donc cette violation de la solidarité entre États.

Le second de ces textes, on l'a vu, institue la citoyenneté européenne. Permettre à des personnes qui n'ont aucun lien avec l'Union de bénéficier de celle-ci serait donc une violation de cette citoyenneté qui constitue, comme la Cour de justice le rappelle fréquemment depuis 20 ans, « le statut fondamental des ressortissants des États membres »<sup>18</sup>.

Le principe de coopération loyale et le statut du citoyen européen 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.

Les arguments sont forts. Il n'en reste pas moins que l'Union est incompétente pour déterminer directement qui sont les nationaux d'un État. Elle ne peut que

---

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1925](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925) ;

<sup>18</sup> CJCE, 20 septembre 2001, *Grzelczyk*, aff. C-184/99.

prendre acte du fait qu'un État a accordé sa nationalité à une personne et en tirer les conséquences. Cette compétence exclusive rend périlleuse la voie juridique choisie par la Commission : comment, en effet, condamner des États pour avoir utilisé à leur avantage des règles dont ils sont les seuls maîtres ?

L'obstacle, toutefois, n'est sans doute pas infranchissable. Les exemples abondent de situations où la Cour de justice a pu remettre en cause non pas le principe, mais bien l'exercice par des États membres de leur compétence exclusive, lorsque celle-ci portait atteinte à une politique de l'Union<sup>19</sup>. C'est le cas en l'espèce, dans la mesure où ce qui est recherché au premier chef par les bénéficiaires, c'est bien la citoyenneté européenne.

Dès lors, si une éventuelle condamnation ne peut conduire à une modification directe du droit interne de la nationalité des pays concernés, elle n'en pourrait pas moins conduire à une ingérence, plus ou moins forte, de l'Union dans l'exercice par les États membres de leur compétence exclusive.

Il est permis, donc, de s'attendre à une intervention politique et diplomatique de l'Union, soutenue par les instruments juridiques qui sont à sa disposition ; et il n'est pas exclu que cette intervention entraîne effectivement des modifications, même de mauvaise grâce, des États impliqués. Partant, il n'est nullement impossible que pression diplomatique et action juridique conduisent à la suppression de ces programmes voire au retrait par ces États de certaines naturalisations trop complaisantes<sup>20</sup>.

Faut-il aller plus loin et sanctionner aussi les individus qui auraient acquis dans ces conditions la citoyenneté européenne ?

La voie de droit serait, dans cette hypothèse, celle de l'inopposabilité. Si nul ne peut empêcher un État d'accorder sa nationalité à qui il le souhaite, il demeurerait possible de refuser de faire produire tout effet à une nationalité qui aurait été accordée alors même qu'elle ne reposerait sur aucun lien réel. La question, en effet, n'est pas tant celle de savoir ce que peut faire l'État attributaire, mais bien plutôt quelle peut

---

<sup>19</sup> Ainsi en matière fiscale, CJCE, 14 sept. 1995, aff. C-279/93 *Schumacker*, ou matière sociale, comme l'ont montré les célèbres arrêts *Laval* et *Viking* : CJCE, 11 décembre 2007, aff. C-488/05, *Viking* et CJCE, 18 décembre 2007, aff. C-341/05, *Laval*.

<sup>20</sup> Cela semble être le cas à Chypre qui a récemment procédé au retrait de 45 passeports abusivement accordés : <https://eturbonews.com/3005577/cyprus-strips-45-foreigners-of-their-golden-visa-investor-passports> (octobre 2021)

être la réaction des autres États face à une nationalité qu'ils estimeraient injustement accordée ou refusée.

L'idée repose sur un précédent fameux de la Cour Internationale de justice, l'arrêt *Nottebohm*<sup>21</sup>.

L'affaire concernait un ressortissant allemand installé depuis 1905 au Guatemala où il menait sa vie professionnelle. Les troubles venus d'Europe l'avaient conduit, au cours d'un voyage en Europe, à demander et obtenir la nationalité du Liechtenstein par naturalisation en 1939. Du fait de cette naturalisation, il fut déchu de sa nationalité allemande. L'opération, toutefois, ne put empêcher qu'il soit considéré au Guatemala comme un ressortissant allemand, donc ennemi, qu'il soit détenu puis expulsé vers les États-Unis où il fut incarcéré, pendant que ses biens étaient saisis. M. Nottebohm partit au terme de son incarcération pour le Liechtenstein où il s'installa et contesta les mesures dont il avait fait l'objet. À la fin de la guerre, le Liechtenstein exerça sa protection diplomatique pour se plaindre du traitement de M. Nottebohm. Le Guatemala contesta la compétence de la Cour internationale de justice en estimant que l'absence de lien entre M. Nottebohm et le Liechtenstein empêchait que la naturalisation produise des effets internationaux et, partant, que soit exercée la protection diplomatique.

La Cour internationale de justice donna raison au Guatemala et, à cette occasion fournit une célèbre définition de la nationalité :

Selon la pratique des États, les décisions arbitrales et judiciaires et les opinions doctrinales, la nationalité est un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs. Elle est, peut-on dire, l'expression juridique du fait que l'individu auquel elle est conférée, soit directement par la loi, soit par un acte de l'autorité, est, en fait, plus étroitement rattaché à la population de l'État qui la lui confère qu'à celle de tout autre État. Conférée par un État, elle ne lui donne titre à l'exercice de la protection vis-à-vis d'un autre État que si elle est la traduction en termes juridiques de l'attachement de l'individu considéré à l'État qui en a fait son national<sup>22</sup>.

La sanction de l'inopposabilité permettrait ainsi de désactiver l'efficacité internationale de la nationalité accordée sans que soit vérifié le « fait social de rattachement » justifiant la nationalité.

---

<sup>21</sup> Cour internationale de justice, *Affaire Nottebohm (deuxième phase) du 6 avril 1955*, Recueil CIJ 1955, p. 4.

<sup>22</sup> Recueil CIJ, précité, p. 23.

Cette solution, toutefois, est souvent discutée, critiquée et dans l'ensemble assez peu appliquée<sup>23</sup>. Transposée à l'Europe, elle paraîtrait surtout totalement inappropriée et potentiellement dangereuse.

Laisser un État apprécier les conditions dans lesquelles un autre État accorde sa nationalité, c'est en effet risquer d'ouvrir des débats d'une extrême sensibilité politique et gros de graves conflits entre États.

Les exemples sont légion de règles qui ne s'embarrassent nullement d'effectivité. Le droit de la nationalité s'ancre profondément dans les histoires nationales. Les trajectoires migratoires, les conquêtes militaires ou l'expansionnisme impérial jouent toujours un rôle déterminant dans le droit étatique contemporain de la nationalité.

Autoriser les États membres, par le biais du contrôle d'effectivité, à refuser de faire produire des effets à la nationalité accordée par l'un d'eux, c'est autoriser les États à juger de la pertinence et de la qualité des liens qui unissent un individu et un autre État. Précédent dangereux en Europe, où les histoires impériales et étatiques ont conduit à la présence de fortes minorités nationales, objets de fréquentes difficultés entre États membres. De nombreuses lois en matière de nationalité témoignent de ce passé<sup>24</sup> et ouvrir la possibilité de l'inopposabilité, c'est se donner de nouvelles armes pour attiser ces conflits.

En outre, à titre individuel, les citoyens ainsi gratifiés de leur nationalité restent des citoyens européens et qu'en tant que tels, ils bénéficient et doivent continuer à bénéficier des droits qui sont attachés à cette qualité. En l'état actuel du droit de l'Union, il paraît tout à fait hors de portée de refuser à des ressortissants d'États membres, au prétexte d'un lien trop peu assuré avec leur État de nationalité, de jouir des prérogatives attachées à leur citoyenneté européenne. Que les États accordent trop libéralement leur nationalité est une chose ; que les individus qui ont bénéficié de ces largesses soient pour cela sanctionnés en est une autre, d'une toute autre dimension. À partir du moment où les intéressés ont rempli les conditions légales qui s'imposaient à eux, dans une matière qui ne laisse presque aucune place à l'autonomie de la volonté mais qui, bien au contraire, est entièrement entre les mains des États et de leur

---

<sup>23</sup> Pour une discussion d'ensemble, v. part. J. Lepoutre, *Nationalité et souveraineté*, Dalloz 2020, spéc. p. 328 et s.

<sup>24</sup> Ainsi par exemple de la Hongrie ou de l'Italie, sur lesquels v. les importants rapports nationaux rassemblés par le *Global Citizenship Observatory* de l'Institut Universitaire Européen de Florence (<https://globalcit.eu/>).

administration, aucune raison ne justifie qu'on puisse faire le départ entre les nationaux qui mériteraient d'avoir accès aux droits garantis par les traités et les autres.

Les autres États, bien entendu, ne sont pas totalement impuissants pour contester l'exercice de leurs droits par ces citoyens. Ainsi tout particulièrement en matière d'entrée et de séjour, la directive 2004/38, applicable aux citoyens et à leur famille, ne manque pas de dispositions permettant d'éloigner des ressortissants d'autres États membres, notamment en cas d'atteinte à l'ordre public. De même, à supposer d'éventuelles infractions commises par ces néo-européens, les ressources du droit pénal pourront être mobilisées pour sanctionner ces agissements. Mais le principe même de l'accès des citoyens à leurs droits doit rester garanti.

Dans cette situation, le contrôle d'effectivité et la sanction de l'inopposabilité constitueraient donc une double ingérence, dans la compétence exclusive d'un autre État membre et dans la jouissance de ses droits par le citoyen européen, qui ne paraît ni juridiquement correcte, ni politiquement souhaitable.

Que les États s'accordent sur des critères communs en matière de nationalité, on ne pourrait que s'en féliciter ; qu'un État se fasse juge des conditions dans lesquels les ressortissants des autres États jouissent de leurs prérogatives attachées à leur citoyenneté porterait une atteinte fatale au principe même de la citoyenneté européenne. Même s'ils en ont été abusivement gratifiés, les individus doivent continuer à jouir de leur nationalité européenne dans les autres États membres, sous peine de recourir à des remèdes pires que le mal qu'ils prétendent guérir.

Dans l'ordre international, les programmes de vente de la nationalité portent donc atteinte à la raison d'être de celle-ci : constituer une communauté soudée entre elle et reliée à l'État par des liens réels et effectifs. En Europe, ils permettent en outre à certains États de vendre ce qu'ils ne possèdent pas en propre, la citoyenneté européenne, et aux bénéficiaires de jouir indûment d'avantages qui n'auraient pas dû leur être conférés. Dans les deux cas, ils permettent ou favorisent l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent ou la protection contre des poursuites pénales. Difficile de trouver des exemples de politiques étatiques plus dévoyées et plus opposées aux exigences de la solidarité internationale en général et européenne en particulier.